

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 60, nº 1 - Jan/Mar 2009 - ISSN:0034/9240

Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança  
no Brasil e nos EUA  
*Luiz Alberto dos Santos*

Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou  
gestão em redes?  
*Pedro Luiz Cavalcante*

Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior:  
aplicação e desdobramentos  
*Roberta Martins Xavier e Magnus Luiz Emmendoerfer*

Implementação de uma política ambiental no âmbito do  
Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte  
*Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa*

A Proposta de Acolhimento: sua formulação e implantação  
nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no  
Município de Belo Horizonte  
*Heloisa Helena Silva Moreira*

**RSP Revisitada** - Permanência e mudança no setor público  
*Marco Aurélio Nogueira*

**ENAP**



Brasília – 2009

*Missão da Revista do Serviço Público*

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretora de Gestão Interna:* Mary Cheng

*Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio,

Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia

Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel

Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André

Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G.

Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta,

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

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo

Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi,

Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

*Expediente*

*Edição:* Elizabeth Nardelli. *Subedição:* Leila Ollaik;

*Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Nita

Queiroz e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:*

Livino Silva Neto. *Editoração eletrônica:* Maria Marta

da Rocha 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, 2009

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

Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA	05
Professional bureaucracy and political appointments for governmental positions in Brazil and in the USA	
<i>Luiz Alberto dos Santos</i>	
Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?	29
“Bolsa Família” Program: decentralization, centralization or network management?	
<i>Pedro Luiz Cavalcante</i>	
Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos	47
Bonus Permanence in a federal university: application and developments	
<i>Roberta Martins Xavier e Magnus Luiz Emmendoerfer</i>	
Implementação de uma política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte	61
Implementation of an environmental policy in the context of Sustainable Development Plan of Rio Grande do Norte state	
<i>Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa</i>	
A Proposta de Acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no Município de Belo Horizonte	79
The Welcome Proposal: its formulation and implementation in primary health care units of the Unified Health System – SUS in the region of Belo Horizonte city	
<i>Heloisa Helena Silva Moreira</i>	
Permanência e mudança no setor público	95
Stability and change in the public sector	
<i>Marco Aurélio Nogueira</i>	
Fórum – O tema das competências nas atividades da ENAP	105
Para saber mais	113
Acontece na ENAP	115



# Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA

*Luiz Alberto dos Santos*

## **Introdução**

As questões relativas à utilização de cargos de livre nomeação e exoneração, convivendo em paralelo com a estrutura de cargos de provimento efetivo (carreiras) na estrutura burocrática, para assegurar o comando político e administrativo na máquina pública, têm sido objeto, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos da América (EUA), de diversos estudos ao longo dos anos. Em ambos os contextos de democracias presidencialistas e governos federativos, o uso desses cargos tem sido associado ora à patronagem, ora à necessidade de conferir capacidade de comando aos governos eleitos. Mas, em diferentes medidas, o que se constata é o excesso desse tipo de cargo e a assimetria de estruturas burocráticas profissionalizadas que possam atender a contento às necessidades dos governos.

A existência de cargos de confiança é inerente ao regime democrático, em que aos dirigentes eleitos confere-se certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando. Tanto a literatura mais recente quanto as observações factuais, no

entanto, demonstram que há necessidade de definição dos casos em que tais cargos devem ser livremente providos, para se evitar que a nomeação política se torne regra. Embora essa seja uma necessidade para o governo imprimir sua marca à gestão e permitir que o comando político exerça controles verticais mínimos sobre a burocracia de carreira, trata-se de um mecanismo que, empregado sem critério, dá margens a sérias distorções.

Este trabalho debate a situação em ambos os países, com base em alguns dados esclarecedores obtidos pela comparação entre as estruturas de cargos comissionados, no Brasil e EUA, no nível do governo federal, relativos à quantidade, tipos e emprego dos cargos em comissão. Procura, também, apontar cenários que indiquem que uma estrutura menos vulnerável às injunções da política clientelista possa melhor atender aos princípios da eficiência e da transparência, sem gerar, por outro lado, uma burocracia avessa ao controle político dos governos legitimamente eleitos.

### **Cargos em comissão e controle burocrático no Governo dos EUA**

O nível de politização dos cargos executivos – caracterizado pela nomeação de pessoas que não integram os quadros permanentes para chefiar os servidores de carreira ou pela nomeação dessas pessoas para ocupar cargos burocráticos importantes, anteriormente exercidos por servidores de carreira (LEWIS, 2005) – é, nos EUA, um problema complexo, que comporta diversas abordagens. Não se pode fazer uma leitura maniqueísta do quadro existente, havendo razões relevantes em favor tanto dos que defendem a redução do número de cargos de livre nomeação (BALLENSTEDT, 2007; MARANTO, 2001)

quanto sua ampliação, e tampouco existe, apesar de se tratar de um debate antigo, consenso sobre qual a melhor alternativa para assegurar uma boa gestão (LEWIS, 2007, p. 1.074).

A politização das agências governamentais segue um padrão que, segundo Lewis (2005; 2007), é o de buscar conceder ao presidente os meios para exercer controle sobre a burocracia e fazer com que sua ação se dê conforme as suas diretrizes, ou contornar situações em que a burocracia das agências tem preferências distintas das suas.

No que se refere aos cargos cuja investidura depende de critérios políticos – *political appointments* –, sua existência é bastante reduzida, ainda que, em comparação com outros países desenvolvidos, seja tida como elevada. Seu uso, todavia, não difere substancialmente do que ocorre em países onde a gestão é mais “politizada”, como demonstra Golden (2000, p.157), a partir do exemplo do uso desses cargos pelo Governo Reagan para “contornar” as resistências dos executivos de carreira na implementação das decisões políticas presidenciais.

Segundo dados do *Office of Personnel Management*, em 2001, o presidente da República podia indicar livremente, por critérios políticos, 2.073 cargos. Além desses, havia cerca de 1.000 cargos em agências reguladoras, em que ainda hoje prevalece o critério, fixado em lei, de que cabe a cada um dos dois partidos (Democrático e Republicano) indicar, alternadamente (*bipartisan basis*), os membros das comissões independentes de regulação de setores econômicos.

A cada quatro anos, após a eleição presidencial, é publicada alternadamente, pela *House of Representatives* e pelo Senado, a relação de cargos que podem ser

preenchidos por critérios políticos. A publicação, denominada *United States Government Policy and Supporting Positions*, popularmente conhecida por *Plum Book*, inclui dados detalhados sobre os cargos, nos poderes Executivo e Legislativo, que exercem funções de liderança ou suporte aos cargos políticos e que podem ser preenchidos por livre nomeação. O critério geral é que tais cargos envolvem posições de defesa das políticas públicas e programas governamentais e maior nível de proximidade e confidencialidade no seu relacionamento com os agentes ou dirigentes políticos, como o presidente e o vice-presidente da República, seus *Chiefs of Staff* e os chefes de departamento.

A edição desse relatório de novembro de 2004, publicada pelo *Committee on Government Reform* da *U.S. House of Representatives*, apontou a existência de cerca de 4.500 cargos de livre nomeação, incluídos os cargos das comissões reguladoras independentes, das agências executivas do governo federal, das secretarias (ministérios), de órgãos da Presidência, como o *Office of Personnel Management* e *Office of Management and Budget*, e de órgãos ligados ao Poder Legislativo, como o *Government Accountability Office* e a *Library of Congress*. A distribuição dos cargos, por tipo, está descrita na Tabela 1.

Assim, segundo essa fonte oficial, o total de postos providos por critérios políticos no governo federal dos EUA atingia, em 2004, efetivamente, 4.496 cargos; uma vez que, entre os 4.555 cargos classificados como GEN, que diz respeito aos cargos do *Senior Executive Service* que não integram a carreira, somente os 701, classificados como NA, poderiam, efetivamente, ser providos simultaneamente por critérios políticos.

Como exemplos, na *Federal Communications Commission*, uma das mais importantes comissões reguladoras independentes, somente 18 cargos, inclusive os de mais alto nível, podem ser providos por cidadãos que não sejam servidores efetivos. Na *Social Security Administration*, equivalente norte-americano do Instituto Nacional do Seguro Social, e que tem um total de 64.500 funcionários, somente 44 cargos podem ser providos livremente pelo governo. Por outro lado, o *Executive Office of the President*, órgão de natureza claramente política integrado por diversos órgãos da Presidência da República, dispõe de número comparativamente elevado de cargos que podem ser preenchidos livremente: 115 PA, 23 PAS, 21 NA, 34 XS e 49 SC. Do total de 242 cargos, somente 23 são sujeitos à

**Tabela 1: Cargos de Livre Nomeação no Governo dos EUA – por espécie – 2004**

Tipo	PAS	PA	GEN	NA	LA	SC	XS
Quantidade	1.137	320	4.555	701	118	1.596	624

Fonte: Committee on Government Reform U.S. House of Representatives. *Policy and Supporting Positions*. Novembro 2004.

Notas: PAS = Cargos indicados pelo Presidente, mas sujeitos à aprovação do Senado; PA = Cargos indicados pelo Presidente, sem aprovação do Senado; GEN = Posições Gerais do *Senior Executive Service*, passíveis de livre nomeação e exoneração (desde que satisfeitos requisitos de qualificação); NA = Postos totais do *Senior Executive Service* efetivamente ocupados por pessoas de fora da carreira, em virtude do limite de 10%; LA = Postos do *Senior Executive Service* ocupados por caráter emergencial ou temporário; SC = Postos de confiança política, definidos na Tabela C (*Schedule C*), excetuados do sistema do mérito em razão de suas atribuições de formulação de políticas; XS = Postos excepcionalmente sujeitos a indicação política.

confirmação prévia pelo Senado. O *Department of Labor*, por sua vez, pode nomear 148 pessoas por critérios políticos. Já no *Internal Revenue Service*, só é permitida a nomeação de dois dirigentes por critérios políticos – e ambos sujeitos à aprovação do Senado.

Os dados do governo federal dos EUA apontam que, do total de cargos de livre nomeação ou cuja nomeação se dá por critérios políticos relacionados pelo *Plum Book* em 2004, 1.137 dependem da aprovação do Senado – 54% estão localizados em apenas 10 principais órgãos e agências, e os demais 46% estão distribuídos por outras 109 unidades, incluindo-se agências e departamentos do governo e do Legislativo. Além disso, apenas 33 órgãos dispõem de mais de 25 cargos de livre provimento.

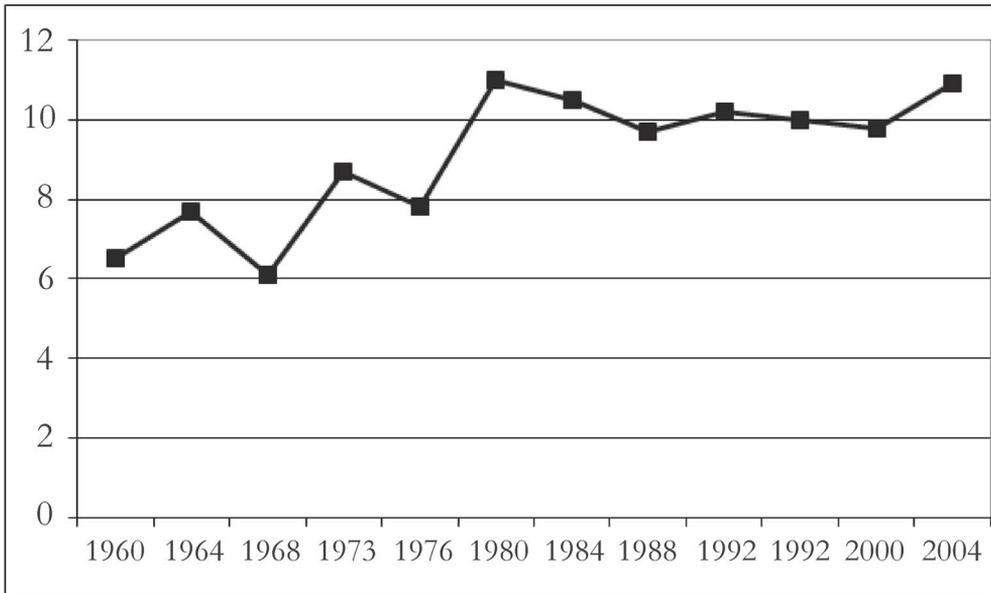
Esses números são indicativo da pouca liberdade dos dirigentes políticos para lotear a máquina pública ou adotar critérios de preferências político-partidárias para ocupar postos gerenciais. No entanto, percebe-se ainda a persistência de práticas associadas ao *spoils system*, assim como a disputa entre os ocupantes de cargos políticos e os burocratas de carreira. Segundo Golden, o uso de nomeações de cargos políticos, por meio da *Schedule C*, e dos cargos de livre provimento do SES constitui importante instrumento para que o presidente da República faça nomeações estratégicas em todos os níveis da organização, e não apenas nos níveis superiores, escolhidos de acordo com critérios ideológicos ou de confiança. Com isso, poderia exercer melhor monitoramento das atividades dos servidores de carreira, além de assegurar a lealdade dos responsáveis por funções de linha (GOLDEN, 2000, p. 6-7).

Historicamente, percebe-se que o número de cargos de indicação política

aumentou expressivamente a partir da década de 1930 e a taxas muito superiores à do quantitativo geral da força de trabalho no serviço público. Se, em 1933, eram computados cerca de 200 cargos políticos, em 1989, esses aproximam-se de 3 mil. Já o número de cargos políticos que dependem da aprovação do Senado aumentou, de 1933 até 1965, de 73 para 152, chegando a 573 em 1989 (LEWIS, 2005). A evolução do percentual de cargos políticos em relação ao total de servidores federais, entre 1960 e 2004, é a que consta do Gráfico 1.

Desde então, esses números continuam aumentando, tanto em governos democratas quanto republicanos, e parte da elevação se deve à facilidade com que o presidente pode criar novos cargos na *Schedule C*, a serem providos livremente. E, conforme referido, também os cargos cuja investidura é condicionada à aprovação do Senado e que dependem de lei para sua criação têm experimentado crescimento expressivo.

Nos cinco primeiros anos do Governo George W. Bush (2001-2005), 307 novos cargos de nomeação política foram criados, aumentando o número total em 12%. O número de cargos da *Schedule C*, preenchidos sem a aprovação do Congresso, aumentou em 33% em relação ao total existente em 2000. Considerando-se que, durante o Governo Clinton, o número total de cargos de livre nomeação sofreu queda de 17%, com uma redução de 27% nos cargos da *Schedule C*, a reversão dessa tendência tem gerado polêmicas e sofrido a crítica da minoria democrata na *House of Representatives*, manifestada no Relatório do Comitê de Reforma do Governo divulgado em maio de 2006, conforme relatório de 2006 do *Committee on Government Reform* da *U. S. House of Representatives*.



Fonte: Lewis, 2005, com dados do *Plum Book* 1960-2004.

### Gráfico 1: Cargos providos por critérios políticos em % do total de servidores federais – EUA, 1960-2004

Apesar da reprimenda, o nível de apoio do Legislativo à politização, segundo Lewis (2005), varia conforme o contexto, e não necessariamente a politização será apoiada como regra, uma vez que, se o objetivo é tornar a administração mais ajustada às visões do presidente, isso não significa que haverá afinidade com a posição dos congressistas sobre as políticas a serem implementadas. Segundo Lewis, o apoio dos congressistas às nomeações políticas dependerá de quão similares forem as suas preferências e as do presidente em relação às políticas públicas – quanto maior for a convergência, mais o Congresso apoiará a politização. Em consequência, aponta uma divisão entre os membros do Congresso quanto às vantagens da politização dos cargos de direção.

A discussão sobre o conflito entre “competência neutra” e “competência responsiva” remonta, segundo Krause e

outros (2006, p. 771), a estudos de Hecló (1975) e Kaufman (1956), os quais argumentaram que os presidentes, nos EUA, deveriam buscar competência neutra, enfatizando a contratação de profissionais de carreira em lugar de cargos políticos, valorizando a expertise a fim de obter os melhores resultados. Segundo essa perspectiva, a seleção por critérios políticos teria efeitos opostos, e os profissionais recrutados por esse meio tenderiam a ter sua conduta mais influenciada pelas instituições responsáveis pela sua indicação, além do sistema de recrutamento exibir maior *turnover* e produzir sinais mais voláteis a respeito das políticas e objetivos das agências. Moe (1985 apud KRAUSE et al, 2006, p. 771) considera que as deficiências dos burocratas de carreira em relação à compreensão e lealdade obrigavam os presidentes a manipular as regras do serviço civil e a propor reorganizações e mudanças

legais para ampliar o número e a alocação de posições administrativas a serem providas por critério político. Além disso, conforme Bok (2003, apud KRAUSE et al, idem) os *political appointees* teriam maior capacidade de combater a inércia, assegurar o influxo de novas ideias e manter o governo em contato com uma variedade de grupos de interesse e *constituencies*. Seriam, portanto, mais capazes de assegurar uma “competência responsiva”.

Segundo Lewis (2005), existe nessa questão um paradoxo, também apontado por Rourke (1976): se os cargos políticos fazem com que o governo seja responsivo aos oficiais eleitos<sup>1</sup>, um número excessivo desses cargos faz com que o governo tenha sua competência reduzida e deixe, assim, de ser responsivo à sociedade. A eficiência depende, em parte, de um corpo profissional e contínuo, imune às interferências e às influências políticas diretas. Assim, o caráter antidemocrático dessa burocracia ajuda o governo a ser responsivo aos cidadãos.

Sob o prisma da vinculação entre profissionalização, politização e eficiência administrativa, Lewis (2005;2007) demonstra que as agências governamentais em que há maior número de dirigentes nomeados politicamente são as que demonstram os piores indicadores de eficiência. Embora outros fatores possam interferir no desempenho administrativo, como a complexidade das tarefas, orçamento e cultura organizacional, esse indicador, segundo Krause e outros (2006, p. 772), é fator relevante para explicar parte do desempenho das instituições, embora frequentemente desconsiderado. Em conclusão, Lewis (2005) afirma que “a politização resulta em redução da competência das agências”, afetando sua capacidade e eficiência, reduzindo o moral da

organização, sua expertise e capital humano. Além disso, programas administrados por dirigentes indicados politicamente têm alcançado, sistematicamente, resultados inferiores aos de programas administrados por executivos de carreira (LEWIS, 2007, p. 1.074). Krause e outros (2006, p. 772), todavia, consideram que recentes evidências empíricas mostram que as diferenças de desempenho vêm-se reduzindo, como resultado da elevação do nível de qualificação dos *political appointees*, maior experiência pregressa em cargos governamentais e maior permanência nos cargos. Lewis (2007) confirma a avaliação quanto à qualificação dos cargos políticos, mas não a corrobora no que se refere aos resultados alcançados na gestão de programas.

Os dados apurados por Lewis (2007, p. 1.086) levam à conclusão de que a redução do número de cargos políticos, ou sua estabilização, pode ser um meio para melhorar a capacidade de gestão. A pesquisa por ele realizada indicou que a ampliação do “controle democrático” da burocracia, mediante o uso de cargos providos por critérios políticos, pode ser prejudicial à competência, enquanto um corpo profissional de executivos de carreira, competentes em sua tarefa, pode contribuir para a efetividade do governo. Criar esse corpo profissional, porém, traz o desafio de tornar o governo democrático, tanto estabelecendo uma gestão competente quanto controlando a autonomia que decorre dessa competência. Nos EUA, a questão torna-se ainda mais evidente, tendo em vista a cultura política amplamente refratária à ideia da criação de uma “classe aristocrática” (no caso, a burocracia) não responsiva.

Sob o prisma dessa experiência, portanto, sobreleva-se o papel dos cargos em comissão como forma de contrabalançar o poder da burocracia e assegurar

o seu controle político, mais do que servir ao propósito de permitir a apropriação fisiológica dos meios administrativos. Apesar das diferenciações que existem entre as respectivas burocracias no que se refere à sua composição, histórico e a dimensão de sua influência sobre o processo decisório governamental, este é, sem dúvida, o principal aspecto distintivo em relação ao caso brasileiro, como se verá a seguir.

### **A fragilidade da burocracia no Brasil: executivos públicos *versus* o (ab)uso dos cargos de confiança**

A organização da burocracia no Brasil, desde seus primórdios, foi afetada pelo uso corriqueiro das contratações fora do sistema do mérito para posições “temporárias” ou precárias, da burla ao concurso público como forma de ingresso nos cargos e empregos permanentes. Como contraponto, deu-se, historicamente, o uso das formas de livre provimento para o exercício de cargos “de confiança”, voltados a permitir que, a cada momento, os dirigentes dos órgãos e entidades públicas pudessem ser selecionados segundo os critérios de confiança e conveniência dos detentores do poder político.

Durante todo o processo de constituição dos quadros permanentes da burocracia federal, abundaram no Brasil os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, cujo provimento jamais foi vinculado de maneira geral à posse de cargos efetivos. Apesar de tentativas cosméticas de “enxugamento”, os cargos foram sempre numerosos e se tornaram moeda de troca na busca de apoio político por parte do governo, quando não se constituíam em mera apropriação clientelista, fisiológica ou nepotista de postos

de trabalho, cujo acesso se dá sem concurso público. As tentativas de fixar regras limitadoras do seu exercício, por meio de sua vinculação a carreiras ou ao sistema do mérito, foram ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para poderem prover a administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e refrear a tendência ao clientelismo. Conforme salienta Baquero:

***“A eficiência depende, em parte, de um corpo profissional e contínuo, imune às interferências e às influências políticas diretas.”***

Contemporaneamente, tanto o clientelismo quanto o nepotismo são atribuídos ao número excessivo de cargos de confiança que favorece as práticas ilícitas (AYLLÓN e GUERRERO, 2005). Para esses autores, a presença de funcionários apadrinhados por partidos governamentais nas empresas estatais é uma prática habitual no Brasil

e é parte do sistema exigido pela voracidade dos seus líderes que financiam, assim, suas atividades políticas.

Na virada do milênio, os governos brasileiros continuam a criar cargos de confiança de forma nefasta para os interesses do país. Segundo Abramo, da Transparência Brasil, ‘os partidos querem cargos de direção nas estatais e na administração direta porque ali podem conduzir negócios, ou, melhor dizendo, negociatas’ (ABRAMO, 2007, p. 15). As instituições identificadas como as mais afetadas pela corrupção na pesquisa do Inea (2006) foram o Congresso, os partidos e o governo central (BAQUERO, 2007, p. 235).

No entanto, mesmo enfrentando resistências culturais e políticas, o ordenamento jurídico nacional tem avançado na direção do sistema de mérito, inclusive na esfera constitucional. Até a Emenda Constitucional nº 19/98, as únicas regras editadas no âmbito federal para limitar o grau de politização das chefias haviam sido o art. 10 do Decreto-Lei nº 1.660, de janeiro de 1979 (que determinou que a designação para os cargos classificados abaixo do quinto nível hierárquico recairia, em 50% dos casos, em servidor ocupante de cargo permanente), e o art. 11 da Lei nº 8.460, de setembro de 1992 (que elevou essa regra até o quarto nível hierárquico – DAS 3)<sup>2</sup>. Embora a Lei nº 8.911, de julho de 1994, tenha determinado que a totalidade dos cargos de chefia inferiores ao quarto nível hierárquico (DAS 4) e 60% dos cargos de assessoramento de cada órgão somente poderiam ser preenchidos por servidor ocupante de cargo efetivo, tal regra não resistiu às pressões políticas, tendo sido inicialmente suspensa e finalmente revogada a partir

de janeiro de 1995, sem sequer ter entrado em vigor.

Em termos gerais, a Carta de 1988 incorporou dois pressupostos básicos em relação aos cargos comissionados. O primeiro diz respeito à inexigibilidade de concurso público para acesso a esses cargos (art. 37, II da CF); o segundo, à preferência, no seu provimento, para servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional (art. 37, V da CF). A nova redação dada ao art. 37, V da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, aperfeiçoou o comando, assegurando exclusividade para o servidor de carreira no provimento de funções de confiança, ao mesmo tempo em que mantém a necessidade de lei para definir casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira. Em tese, o comando seria capaz de permitir a redução das hipóteses de comissionamento – que, segundo o mesmo dispositivo, somente poderiam ser empregadas para atribuições de direção, chefia ou assessoramento –, mas, na prática, permanece sem aplicação, pois a lei prevista não foi editada e tampouco se redefiniram as estruturas de comissionamento a fim de reduzir as hipóteses de livre provimento. Tal fato é antitético à idéia de dotar o Estado de maior capacidade de governança, uma vez que, levando-se em consideração o caráter patrimonialista que permeia o contexto de utilização dos cargos públicos, seria de se esperar que a redução do espaço para as nomeações políticas ou para a rotatividade das chefias tivesse o aspecto moralizador de retirar de circulação a “moeda de troca” associada à corrupção e à subversão do sistema do mérito, além de contribuir para

o aumento da eficácia e da eficiência da ação do governo.

O uso pouco criterioso dos cargos em comissão e seu uso para atender a pressões político-partidárias tem sido prática corriqueira na administração pública brasileira<sup>3</sup>. Contudo, nos últimos dez anos, tem-se intensificado o questionamento de seu uso clientelista e nepótico, notadamente no caso dos cargos em comissão, ou como forma de assegurar o apoio dos partidos no Congresso. Apesar da redução do uso de cargos, em decorrência do processo de privatização de empresas estatais no período, existem, ainda, milhares de cargos qualificados de livre nomeação, disputados avidamente pelos “afilhados”, parentes ou cabos eleitorais de parlamentares, nas mais diversas áreas de governo.

Mesmo o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cujo partido historicamente ergueu a bandeira da luta contra a corrupção e o nepotismo, tem sido acusado de promover o mau uso dos cargos em comissão. Os partidos de oposição (DEM e PSDB) têm centrado o foco de suas críticas no que seria o “aparelhamento partidário” do governo, pelo uso excessivo de nomeações políticas para cargos de confiança. Outras denúncias de pequeno porte continuaram a aparecer, envolvendo a utilização de cargos públicos para acomodação de candidatos não eleitos. Não tem passado sem atenção, também, o fato de que, para manter sua base de sustentação no Congresso Nacional, o governo precisa atender às demandas por loteamento de organizações – e, por conseguinte, de cargos – e pela liberação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares.

Há, nas práticas administrativas assim determinadas, uma clara distorção da forma como são considerados os cargos

públicos: prevalece uma visão patrimonialista, personalista, como se o cargo fosse propriedade de quem dele dispõe para livre nomeação e que tal investidura não devesse observar os princípios da impessoalidade e moralidade, ou mesmo existisse à revelia do interesse público, mas para satisfação do interesse pessoal do agente político.

A sensação de que o país não se empenha em reduzir as práticas fraudulentas é também compartilhada por muitos formadores de opinião internos. Cresce, nos meios de comunicação de modo geral, o consenso de que a rotineira ocorrência de denúncias de casos de corrupção – muitos decorrentes de empreguismo, loteamento de cargos em organizações públicas e baixa profissionalização dos quadros dirigentes – afeta não apenas o governo, mas enfraquece o Estado de Direito, implicando o aumento generalizado da desconfiança da população em relação à classe política e às instituições.

Sob essa perspectiva, tem-se mostrado recomendável adotar medidas restritivas da apropriação dos cargos públicos e, especialmente, dos cargos em comissão. Para tanto, o estabelecimento de um nível hierárquico a partir do qual os cargos de direção nos órgãos e entidades só podem ser providos exclusivamente por servidores do quadro efetivo das instituições e até mesmo em escalões superiores, quando justificável pelo nível de especialização envolvido, tem sido considerado medida eficaz e necessária.

A alteração promovida ao inciso V do art. 37 da CF pela Emenda Constitucional nº 19/98 foi, sem dúvida, um passo importante no sentido de reduzir o uso discricionário dos cargos em comissão, embora timidamente. A nova redação dada ao dispositivo veio expressamente proibir a criação e uso, ainda que autorizados

em lei, de cargos comissionados para finalidades estranhas às expressamente previstas, o que desde logo impede, por exemplo, o uso dos cargos para burlar o concurso público, mediante a nomeação precária para cargos cujas tarefas sejam típicas de cargos efetivos ou empregos permanentes.

Apesar da aridez do terreno para semear iniciativas de profissionalização da gestão pública, ao oferecer critérios mais objetivos e meritocráticos para ocupação de cargos de dirigentes e assessores na administração pública federal, ainda é possível localizar iniciativas nesse sentido e acompanhar seus percalços.

Na Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Decreto nº 3.450, de 9 de maio de 2000, instituiu regra que limitava a ocupação de cargos em comissão por não servidores nas suas unidades descentralizadas, aplicável, porém, somente às nomeações futuras. Tais normas, entretanto, foram consideradas excessivamente restritivas, uma vez que estabeleciam exigências intransponíveis para a maior parte dos servidores, o que levou à edição do Decreto nº 4.615, de 18 de março de 2003, estabelecendo que os ocupantes dos cargos em comissão das unidades descentralizadas da Funasa seriam escolhidos, preferencialmente, entre os servidores ocupantes de cargo efetivo na administração pública federal. Assim, o que antes era obrigatoriedade passou a ser meramente uma preferência, condicionando-se regra mais restritiva à regulamentação do art. 37, V da CF.

No Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Anexo I do Decreto nº 569, de 16 de junho de 1992, estabeleceu, como regra, o provimento privativo, por servidores efetivos da autarquia, dos cargos comissionados até o nível DAS 3, e que a nomeação para o exercício dos cargos em comissão de superintendente estadual, dos

níveis DAS 3 e 4, deveria recair, exclusivamente, em ocupantes de cargos efetivos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A regra foi alterada pelo Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999, cujo Anexo I estabeleceu, ainda, que os cargos de gerente-executivo, de nível DAS 4, seriam escolhidos em processo seletivo interno, do qual somente poderiam participar servidores do INSS. Já os cargos de menor nível hierárquico seriam providos por livre escolha do dirigente, mas entre servidores da autarquia.

A regra foi mantida em sua íntegra até maio de 2003, quando o Decreto nº 4.688 passou a prever a elaboração de lista quántupla composta a partir de seleção interna entre os servidores da autarquia, ampliando, assim, a liberdade de escolha do dirigente máximo do ministério. A norma encontra-se em vigor na forma do art. 5º do Anexo I do Decreto nº 5.257 de 27 de outubro de 2004.

No caso do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, vinculado ao Ministério da Justiça, a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, prevê, em seu artigo 8º, que

os cargos em comissão e as funções de confiança do Departamento de Polícia Rodoviária Federal serão preenchidos, preferencialmente, por servidores integrantes da carreira que tenham comportamento exemplar e que estejam posicionados nas classes finais, ressalvados os casos de interesse da administração, conforme normas a serem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Justiça.

Por fim, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que dispõe sobre a administração tributária federal, prevê, em seu artigo 14, que serão privativos de

servidores ocupantes de cargos efetivos da Secretaria da Receita Federal do Brasil os cargos em comissão existentes na sua estrutura. Com tal medida, ficará vedada a investidura, em tais cargos, de pessoas que não detenham vínculo efetivo com a própria administração tributária, impedindo-se, assim, que os que não sejam servidores de carreira do próprio órgão venham a exercer cargos de direção ou assessoramento<sup>4</sup>. E, como manifestação de maior comprometimento com a profissionalização da burocracia, foram enviados ao Congresso, em 2008, dois projetos de lei destinados a substituir cargos em comissão de livre provimento por funções comissionadas, privativas de servidores de carreira: o Projeto de Lei nº 3.428, de 2008, que dispõe sobre a criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), substituindo 2.477 cargos de confiança pelo mesmo número de funções; e o Projeto de Lei nº 3.675, de 2008, que cria funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do DNPM (FCDNPM), de exercício privativo de servidores ativos em exercício no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Em ambos os casos, prevê-se a implantação de programas de profissionalização dos servidores a serem designados para tais funções.

É necessário, também, ressaltar o esforço realizado por parte do Judiciário a esse respeito. Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça – ao qual se atribuiu a competência de zelar pelo cumprimento do art. 37 da Constituição no âmbito do Judiciário, nos termos da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 –, no intuito de vetar o emprego de pessoas com qualquer relação familiar com juízes e servidores dirigentes, aprovou, em 18 de outubro de 2005, a Resolução nº 7, que estabelece

normas para guiar os tribunais contra o nepotismo<sup>5</sup>. Por fim, o Supremo Tribunal Federal, em agosto de 2008, aprovou súmula vinculante, definindo que é auto-aplicável o princípio da moralidade inscrito no art. 37 da Constituição, para os fins de proibir o nepotismo em caráter geral<sup>6</sup>.

No entanto, não existem regras gerais a serem observadas, o que leva ao casuísmo e ao experimentalismo precários ou, por outra via, ao corporativismo, pois apenas

***“[...] mesmo enfrentando resistências culturais e políticas, o ordenamento jurídico nacional tem avançado na direção do sistema de mérito, inclusive na esfera constitucional.”***

em setores mais organizados e estruturados, com corporações burocráticas fortes, se estabelecem-se e se mantêm regras limitadoras do livre provimento. A melhor alternativa, assim, seria a construção de um sistema misto, balanceado, no qual cargos de direção e de assessoramento possam, em determinados casos, ser exercidos por cidadãos escolhidos pelos agentes políticos legitimados pela eleição e com missões de

comando e direção do Estado, vinculadas à implementação do programa de governo. Por outro lado, como regra geral, onde tal vinculação política não se faz imprescindível, os cargos de direção e de assessoramento devem ser providos por servidores públicos profissionais, dedicados à carreira pública, selecionados para tais funções pelo mérito individual e devidamente capacitados para essas tarefas. Uma alternativa para essa finalidade tem sido, em diversos países, a criação de um Serviço Civil Superior, ou carreiras de executivos públicos, como o *Senior Executive Service* nos EUA e que, no Brasil, é exemplificada pela Carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, no governo federal<sup>7</sup>.

Trata-se de um tema que requer estudos mais aprofundados, que fogem ao objetivo deste trabalho. Relevante, por ora, é constatar a possibilidade de que, no Brasil, carreiras de executivos públicos possam vir a ocupar espaço importante no processo de formulação de políticas públicas a partir da posse de cargos em comissão, ou mediante o exercício de suas atribuições específicas. Avaliações positivas nesse sentido têm sido apresentadas por parte de instituições como o Banco Mundial, para o qual carreiras como os Gestores Governamentais, além de permitir a disseminação de capacidade técnica, poderiam contornar os efeitos do corporativismo e da fragmentação institucional, e ajudar a reduzir o déficit de capacidade institucional entre setores (WORLD BANK, 2003, p. 648).

No tocante aos cargos comissionados, o Banco Mundial recomenda, fortemente, que seja institucionalizado processo de apuração de qualificações para o seu exercício, bem como ampliada a transparência nos processos de seleção. A fixação de padrões de desempenho para

cargos em comissão deve ser implantada independentemente do critério de confiança para a escolha ou retenção de seus ocupantes.

Uma medida importante, destinada a fazer frente ao problema do excessivo provimento de cargos por critérios discricionários, foi a edição, em 21 de julho de 2005, do Decreto nº 5.497, que “dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”. Trata-se de normativo editado pelo presidente da República que visa, no Poder Executivo, disciplinar o provimento dos cerca de 21.200 cargos em comissão, reduzindo as hipóteses de livre provimento a 6.472 cargos, ou seja, 30% do total. A nova regra obriga a que pelo menos 75% dos cargos de níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de nível 4 sejam providos exclusivamente por servidores de carreira, civis ou militares, ocupantes de cargos ou empregos públicos, ou que se tenham aposentado nessa condição.

Embora ainda não haja elementos suficientes para um juízo definitivo sobre a eficácia da medida, cuja implementação ocorre gradualmente à medida que os cargos são providos, ela é fundamental para limitar o livre provimento e incentivar a profissionalização do serviço público. Para tanto, foi associada à obrigação de órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a inclusão de ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores em seus planos de capacitação, cabendo à Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) promover, elaborar e executar programas de capacitação e coordenar e

supervisionar programas de capacitação gerencial executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal.

Trata-se de medida que atinge um universo de cerca de 20 mil cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, os quais integram um total de 46 mil cargos em comissão ou funções de confiança que podem ser providos discricionariamente na administração direta, autárquica e fundacional (excluídas as instituições federais de ensino), conforme a Tabela 2<sup>8</sup>.

Desse total de cargos, separados os que podem ser livremente providos, considerando-se os diferentes níveis no

Grupo DAS, teríamos a seguinte distribuição em setembro de 2007 (Tabela 3).

Do total de quase 22 mil cargos do Grupo DAS, ao qual se aplicam as normas estabelecidas em 2005, nada menos do que 7.251 poderiam, a qualquer tempo, ser livremente providos por servidores não integrantes da administração pública, sem contar o fato de que, entre os demais 14.785 reservados a servidores de carreira, muitos podem ser ocupados, na forma do decreto, por servidores aposentados ou requisitados de outras esferas de governo e de empresas estatais, ou seja, não integrantes dos quadros efetivos da administração federal.

**Tabela 2: Cargos em comissão e funções de confiança no governo federal por tipo de provimento – 2007**

<b>Cargo ou Função</b>	<b>Quantitativo (providos)</b>	<b>Tipo de provimento</b>
CA – Cargo Comissionado de Assessoria	295	Livre
CAS – Cargo Comissionado de Assistência	211	Livre
CCD – Cargo Comissionado de Direção	43	Livre
CCT – Cargo Comissionado Técnico	1.022	Privativo
CGE – Cargo Comissionado de Gerência Executiva	651	Livre
DAS – Direção e Assessoramento Superior	19.995	Livre ou privativo
FCI – Função Comissionada	1.281	Privativo
FCT – Função Comissionada Técnica	5.299	Privativo
FGR – Função Gratificada – Lei nº 8.216/91	17.267	Privativo
FCPAN – Função Comis. dos Jogos Pan-americanos – MJ <sup>2</sup>	30	Privativo
NES – Cargo de Natureza Especial	51	Livre
<b>Total</b>	<b>46.145</b>	

Fonte: MPOG/SRH. Boletim Estatístico de Pessoal nº 137, set. 2007. Elaboração: Autor.

**Tabela 3: Cargos em comissão do Grupo DAS no governo federal conforme possibilidades de provimento – 2007**

Cargo	Cargos existentes		Ocupação dos cargos	
	Total		Privativos	Não privativos
	N	%		
CNE	51	0,23	0	51
DAS 6	205	0,93	0	205
DAS 5	988	4,49	0	988
DAS 4	3.236	14,72	1.618	1.618
<b>Subtotal A</b>	<b>4.429</b>	<b>20,15</b>	<b>1.618</b>	<b>2.862</b>
DAS 3	4.201	19,11	3.151	1.050
DAS 2	6.127	27,87	4.595	1.532
DAS 1	7.228	32,88	5.421	1.807
<b>Subtotal B</b>	<b>17.556</b>	<b>79,85</b>	<b>13.167</b>	<b>4.389</b>
<b>Total (A + b)</b>	<b>21.985</b>		<b>14.785</b>	<b>7.251</b>

Fonte: MPOG/SRH. Boletim Estatístico de Pessoal nº 137, set. 2007. Elaboração: Autor.

Os dados relativos a DAS 5 e 6 correspondem aos dados disponíveis em junho de 2005.

A análise da evolução do perfil de ocupação dos cargos em comissão, desde 1999, quando a série passou a ser apurada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até 2007, tomando-se como base os dados relativos a junho de cada ano, mostra que houve, até 2004, alguns episódios relevantes.

Entre 1999 e 2004, registrou-se uma redução do percentual de participação de servidores efetivos e requisitados nos cargos em comissão. O declínio foi de 5% nos cargos DAS 1, o mais baixo na hierarquia, e 4% nos DAS 4, chegando a 21,5% nos escalões mais altos – DAS 5 e 6. Entretanto, percebeu-se o aumento, em todos os níveis, da participação de servidores aposentados e requisitados de outras esferas no preenchimento dos cargos.

A partir de 2005, esse quadro sofreu ligeira modificação, favorável ao provimento por servidores de carreira do Poder Executivo. Com a vigência do Decreto

nº 5.497, de 21 de julho de 2005, começa a ocorrer um provimento mais intenso dos cargos em comissão por servidores de carreira, como demonstram os dados da Tabela 4.

Sob uma perspectiva mais abrangente – que é a adotada pelo Decreto nº 5.497, de 2005 –, os dados indicam o restabelecimento do coeficiente existente em 1999 para os DAS 1, aumentando em 9% e 12%, respectivamente, o provimento dos DAS 2 e 3 por servidores de carreira do Poder Executivo e em 10% o dos DAS 4.

A partir de sua edição, os percentuais de provimento por servidores efetivos, segundo o conceito adotado, apresentaram elevação, inclusive nos níveis de cargos em que não há incidência do Decreto. Apenas os DAS 5 continuaram em patamar inferior (4%) ao verificado em 1999, e os DAS 6 praticamente voltaram ao mesmo patamar de 1999.

Apesar dos avanços, os números deveriam ser mais favoráveis à tese de um

**Tabela 4: Ocupação de cargos em comissão DAS por servidores “efetivos” segundo critério do Decreto nº 5.497/2005 – Poder Executivo, Brasil, 1999-2007**

Cargo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Média total	Média 2005/2007
DAS 1	82,60	83,70	82,30	79,50	79,10	74,00	72,30	75,30	75,60	78,27	74,40
DAS 2	81,80	81,40	79,00	77,60	79,80	76,90	74,70	76,60	77,60	78,38	76,30
DAS 3	83,20	83,90	83,40	82,10	80,00	77,20	76,40	78,20	79,80	80,47	78,13
DAS 4	72,30	70,50	68,70	69,80	65,30	64,50	64,20	66,70	68,20	67,80	66,37
DAS 5	71,20	65,60	69,10	66,60	60,90	58,70	59,40	62,80	63,30	64,18	61,83
DAS 6	58,20	58,90	58,20	62,20	50,30	48,60	55,20	55,50	57,10	56,02	55,93

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Boletim Estatístico de Pessoal 1999/2007.  
Elaboração: Autor. Consideradas posições em maio de cada ano sobre total de cargos ocupados.

provimento “profissionalizado” dos cargos em comissão. Considerado o ano de 1999 como ponto de partida para efeitos de comparação, constata-se redução do provimento dos cargos em comissão por servidores efetivos nesse período. Embora os dados para o conjunto da administração demonstrem que os quantitativos de cargos que devem ser providos por servidores efetivos, conforme a conceituação adotada pelo Decreto nº 5.497/2005, exibiram melhoria no quadro geral, há importantes indicativos das dificuldades em promover a profissionalização dos cargos em comissão mediante o seu provimento por servidores de carreira

em algumas áreas da administração. O Decreto ainda não foi suficiente para restabelecer os patamares existentes em 1999. Dados relativos a períodos mais recentes (2003-2007) mostram que a tendência de ocupação desses cargos por pessoas sem vínculo com a administração pública, considerado o total de cargos existentes, tem-se mantido estável. Levantamento promovido em 2007 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apontava para os seguintes dados de ocupação dos cargos, considerados apenas aqueles sujeitos ao referido Decreto (Tabela 5).

**Tabela 5: Cargos DAS 1 a 4 (vagos e ocupados) – Poder Executivo – tipo de provimento – setembro de 2007**

Cargo	Servidores com vínculo	Servidores sem vínculo	Cargos vagos
DAS 1	71,53	23,06	5,40
DAS 2	71,11	19,59	9,31
DAS 3	69,76	17,87	12,37
DAS 4	62,22	28,49	9,29
<b>Total</b>	69,60	21,30	8,57

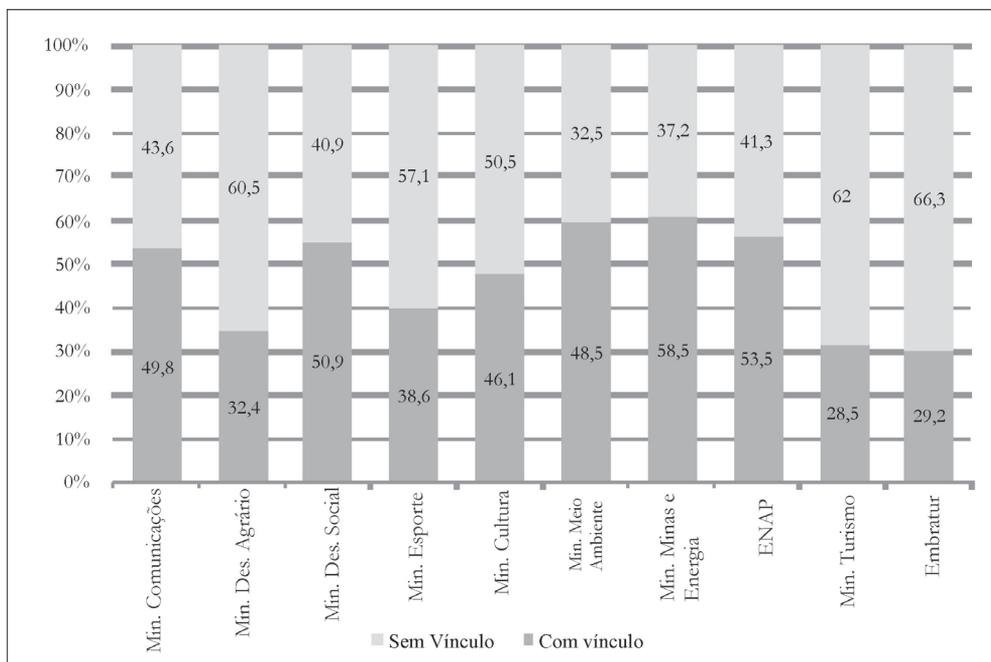
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nota Técnica Conjunta SRH/SEGES nº 01/2007.

Estatisticamente, mais de dois anos após o início da sua vigência, os patamares de profissionalização dos cargos em comissão fixados pelo Decreto nº 5.497 não se achavam ainda atendidos, embora, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os atos de provimento que vêm sendo praticados desde julho de 2005 observem, estritamente, a orientação normativa, o que significa dizer que não pode haver provimento desses cargos por servidores que não atendam aos critérios estabelecidos.

Quanto à possibilidade de que os percentuais venham a ser atendidos em curto ou médio prazo, as situações existentes em diferentes órgãos são indicativo claro das dificuldades enfrentadas na administração pública federal. Os dados apurados pelo Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão indicam algumas situações críticas, exemplificadas pela relação constante do Gráfico 2, que aponta os órgãos em que o percentual total de cargos ocupados por pessoas sem vínculo efetivo é superior a 40% do total de cargos existentes nos níveis 1 a 4.

Como se percebe, em geral, são órgãos que não dispõem de quadros de pessoal estruturados, em função de políticas de não reposição de quadros adotadas a partir do início dos anos 1990, ou por se tratarem de órgãos de criação ainda recente, como os ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social, o Ministério do Esporte e o Ministério do Turismo. Trata-se de casos em que, em função dos processos de privatização, notadamente no setor de infraestrutura, particularmente o



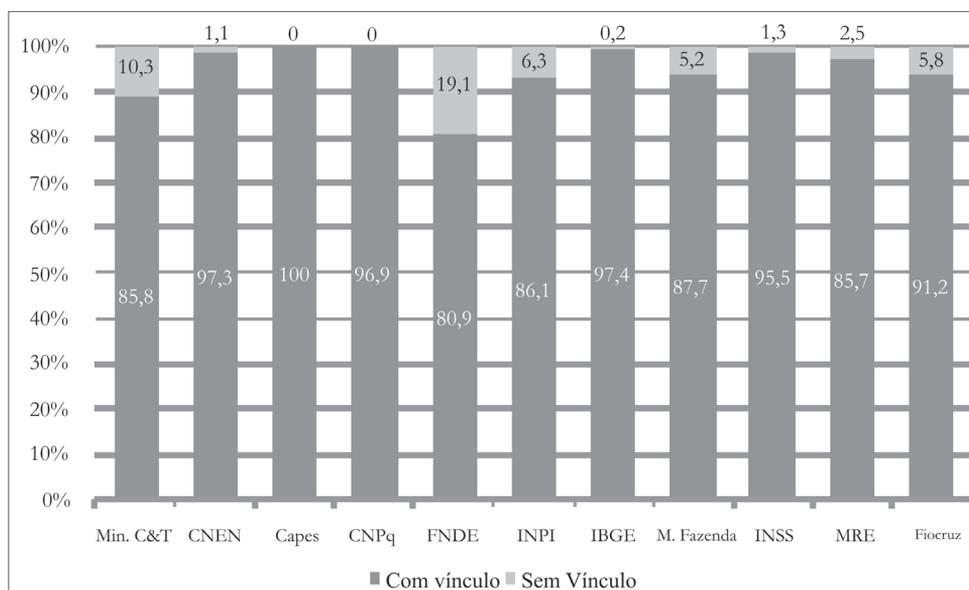
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nota Técnica Conjunta SRH/SEGES nº 01/2007.

**Gráfico 2: Órgãos e entidades com % de comissionados efetivos inferior a 60% do total (DAS 1 a 4) – Brasil, setembro de 2007**

Ministério das Comunicações, o Ministério das Minas e Energia e o Ministério dos Transportes, deixaram de contar com a requisição de empregados de empresas estatais, hoje privatizadas – recurso até então largamente empregado. Considerando-se os órgãos com estruturas mais profissionalizadas, ou seja, com percentuais de provimento de cargos comissionados por servidores de carreira superiores a 85% do total aprovado, verifica-se a ocorrência de algumas situações bastante óbvias, como demonstra o Gráfico 3.

Constata-se, em especial, serem órgãos em que a estrutura de cargos efetivos é composta por carreiras estruturadas – caso do Ministério da Ciência e Tecnologia, CNEN, CNPQ, INPI e Fiocruz, tidos como órgãos de excelência em suas áreas. Em outras situações, como no INSS, existe uma estrutura cuja origem remonta há

décadas e que adotou, ao longo dos últimos anos, medidas no sentido de reduzir drasticamente os cargos em comissão de livre provimento, dotando-se de funções de confiança privativas de servidores; enquanto os cargos de livre provimento mantidos, face ao perfil e especialização requeridos, são exercidos, em grande medida, por servidores efetivos da autarquia. Finalmente, registram-se duas situações emblemáticas no que se refere à constituição de “ilhas de excelência”, segundo o padrão burocrático: o Ministério da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores. Em ambos os casos, são órgãos com amplo histórico de medidas destinadas a promover sua profissionalização, mediante a criação de carreiras específicas, regidas em graus diferenciados pelo sistema do mérito, mas que, ao longo das últimas quatro décadas,



**Gráfico 3: Órgãos e entidades com % de comissionados efetivos superior a 85% do total (DAS 1 a 4) – Brasil, setembro de 2007**

transformaram-se em reservas de valor para o conjunto da administração pública, como a diplomacia, cujo qualificado quadro ofereceu ao país diversos ministros de Estado.

No entanto, trata-se, ainda, de casos excepcionais, sendo a regra as situações intermediárias, em que a exiguidade de quadros de carreira, ou seu perfil de qualificação, não permite que a administração possa recorrer ao provimento *interna corporis* como forma de assegurar o dinamismo, a qualidade da gestão e o grau de resposta necessário. Há também a convivência com as pressões oriundas do clientelismo e do patrimonialismo para o provimento de cargos que são, por definição, *de livre nomeação*, quando não o aparelhamento político das estruturas de comissionamento, sob o argumento de que é a confiança ou a afinidade política o fator decisivo para a escolha do titular. Nessa situação, encontram-se órgãos como: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Transportes; Ministério da Educação; Inep; CVM; Susep; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; DNIT; e outros em que ainda não há estruturas suficientemente profissionalizadas e protegidas das nomeações políticas.

Além da burla à exigência de concurso público, essas hipóteses ainda bastante amplas de uso dos cargos públicos permitem o favorecimento de correligionários políticos, evidenciando resquícios de patrimonialismo na administração pública federal, possivelmente um dos maiores entraves à implementação de políticas destinadas à efetiva profissionalização do serviço público. A utilização desses expedientes de caráter pragmático afasta o interesse na busca de soluções para os problemas que afligem o quadro permanente, objeto da organização de carreiras, em um mecanismo disfuncional

de segundo grau de difícil solução. Manobras que, derivadas do corporativismo ou do patrimonialismo, permitem que o serviço público, no Brasil, continue a ser o esteio dos compadres, dos amigos, dos protegidos.

## Conclusão

A partir dos dados apurados e examinados neste estudo, pode-se afirmar que, em relação à política e estrutura de cargos comissionados e funções de confiança, historicamente (e o atual momento é uma exemplificação desta nota estrutural), a administração pública brasileira tem avançado de maneira muito lenta no sentido de sua ocupação de forma profissionalizada.

Quanto aos cargos executivos ou de assessoramento que devam ser providos por servidores, é de se considerar que não basta a satisfação dessa condição genérica, ou mesmo pertencer a determinada carreira, para que o exercício do cargo comissionado esteja legitimado. Para que não se produza um *spoils system* com reserva de mercado, é necessário que o acesso seja atrelado a processos de qualificação para o exercício da gerência e do assessoramento, guardando correspondência com a posição do servidor na carreira. Além disso, a existência de carreiras às quais estejam vinculadas linhas de acesso a cargos de direção e assessoramento pode ter grande importância para assegurar a organicidade e a continuidade das políticas públicas.

No entanto, o excessivo insulamento poderia dar origem à exacerbação do *esprit de corps* e à maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de

permeabilização das instituições ao fluxo de novas ideias e práticas.

A profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar em patamar diferenciado, tornando-se menos sensíveis às interferências fisiológicas ou clientelistas que, em regra, impedem que as organizações possam ser geridas de forma mais racional, tendo como horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na gestão decorre, em grande medida, a eficiência e a efetividade das organizações públicas. Ademais, o elevado grau de dependência dos ocupantes desses cargos a apoios políticos, partidários ou de grupos de interesse para a permanência nos cargos tende a colocar em xeque a capacidade de julgamento, produzindo, em lugar da necessária responsividade ao sistema político, inerente à democracia representativa, uma situação de captura ou dependência que fragiliza o processo decisório governamental e propicia a ocorrência de práticas corruptas.

Tal burocracia patrimonialista, longe de ser profissionalizada e minimamente capacitada para atender aos anseios da sociedade e servir aos cidadãos, torna-se presa fácil de um sistema predatório, que dilapida o patrimônio do Estado para atender aos desejos de agentes privados, muitas vezes pouco ou quase nada comprometidos com os objetivos da coletividade. Ainda que a ocupação de cargos públicos por cidadãos que não integram os quadros da administração pública não seja, obrigatoriamente, indicativo de má conduta ou de ineficiência, e que os perfis de seus ocupantes, em termos de formação acadêmica e experiências políticas, profissionais,

associativas ou administrativas anteriores<sup>9</sup>, permitam concluir pela capacidade de serem formuladores de políticas ou executivos públicos competentes, o elevado número desses cargos e a inexistência de critérios para seu provimento submetem o interesse público a um grau de discricionariedade ou subjetividade muito superior ao que se faz presente em democracias avançadas, e mesmo em um país no qual a concepção

***“No tocante aos cargos comissionados, o Banco Mundial recomenda, fortemente, que seja institucionalizado processo de apuração de qualificações para o seu exercício, bem como ampliada a transparência nos processos de seleção.”***

de burocracia foi sempre permeada pela aversão à criação de uma casta. No atual quadro, o Brasil ainda está distante de poder considerar que sua burocracia exerce, efetivamente, papel similar ao daqueles países no processo decisório governamental e na gestão das políticas públicas.

A correção de tal disfunção não é, em si, a única possibilidade para extirpar a corrupção e assegurar uma gestão

democrática, transparente e responsiva ao conjunto da sociedade, mas, sem dúvida, tornaria mais difícil a ocorrência de tantos desvios quanto os que temos presenciado ao longo dos anos, contribuindo para a

obtenção de níveis de *accountability* e eficiência mais adequados aos interesses da sociedade.

(Artigo recebido em janeiro de 2009. Versão final em fevereiro de 2009)

---

## Notas

<sup>1</sup> Segundo Maranto (2001), os *political appointees* são mais receptivos a contatos com o Congresso: em *survey* realizado em 1999, constatou-se que 52% deles mantinham contatos com congressistas e seus assessores, enquanto somente 19% dos executivos de carreira reportavam o mesmo tipo de relacionamento.

<sup>2</sup> Acima do DAS 4 e abaixo do Ministro de Estado, existem apenas três níveis hierárquicos: DAS 5 e 6 e os Cargos de Natureza Especial, tais como Secretário Executivo de ministérios.

<sup>3</sup> Sobre os usos e práticas de gestão predatória envolvendo os cargos em comissão no Brasil, ver Santos e Cardoso, 2005.

<sup>4</sup> Esse seria um importante precedente, após diversas tentativas de profissionalização da gestão de órgãos públicos. Houve, ainda no ano de 2004, duas tentativas no mesmo sentido, no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e no Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes (DNIT); mas, em ambos os casos, os dispositivos foram rejeitados pelo Congresso.

<sup>5</sup> No âmbito das empresas estatais, há também regras restritivas: no BNDES, historicamente uma instituição meritocrática, que resistiu às tendências clientelísticas ao longo dos anos 1940 e 1950, os cargos de direção inferiores aos de Diretoria são privativos de servidores de carreira; no Banco do Brasil, há regras de mesma natureza.

<sup>6</sup> O conteúdo da súmula vinculante é o seguinte: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou ainda de função gratificada na administração pública direta ou indireta em quaisquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

<sup>7</sup> No Brasil, essa solução tem como exemplo a criação da Carreira de Gestores Governamentais, pela Lei nº 7.834, de 1989, com atribuições de exercer atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da administração federal. Trata-se de servidores recrutados por concurso público de âmbito nacional, e sujeitos a curso de formação ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) com duração de seis meses. Até julho de 2007, achavam-se providos cerca de 800 cargos dessa carreira, cujos ocupantes, em face do caráter generalista da carreira, têm formações acadêmicas bastante diversificadas, e um número expressivo detém dupla formação superior ou formação em nível de pós-graduação. O perfil das atribuições da carreira é, efetivamente, muito próximo do verificado no *Senior Executive Service* dos Estados Unidos da América, quadro de executivos públicos de carreira criado em 1978, composto por cerca de 6.800 membros ativos que exercem funções estratégicas de gerenciamento de programas e agências governamentais.

<sup>8</sup> Todavia, os dados referem-se apenas aos cargos e funções providos em momento determinado (agosto de 2007). Considerados os cargos e funções existentes, somente no caso dos cargos do Grupo DAS, devem ser somados, pelo menos, mais 1.770 cargos vagos existentes na mesma data.

<sup>9</sup> Ver, quanto a esse aspecto, o estudo coordenado por D'Araújo (2007).

---

## Referências bibliográficas

- BALLENSTEDT, Brittany. *Panelists suggest reducing reliance on political appointees*. Government Executive, 25 Oct 2007, disponível em <http://govexe.com/dailyfed/1007/102507b1.htm>.
- BAQUERO, Marcello. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, Novembro, 2007, p. 231-259.
- D'ARAÚJO, Celina Maria. (coord.). *Governo Lula, contornos sociais e políticos da elite no poder*. 1.ed. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2007.
- GOLDEN, Marissa Martino. *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration During the Reagan Years*. New York: Columbia University Press, 2000, 238 p.
- KRAUSE, George A., LEWIS, David E. & DOUGLAS, James W. Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, nº 3, July 2006, p. 770-787.
- LEWIS, David E. Presidents and the politicization of the United States Federal Government, 1988-2004. Paper presented at the *2005 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC. Disponível em setembro de 2007 em <http://www.dartmouth.edu/~govt/docs/Lewis.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, Vol. 69, nº 4, November 2007, p. 1073-1088.
- MARANTO, Robert. *Why the President Should Ignore Calls to Reduce the Number of Political Appointees*. 27 February 2001, disponível em <http://www.heritage.org/Research/GovernmentReform/BG1413.cfm>.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal nº 137, set. 2007.
- ROURKE, Francis E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Little, Brown and Company: Boston, 1976, 2nd Edition, 208 p.
- SANTOS, Luiz Alberto & CARDOSO, Regina Luna Santos. *Corrupção, nepotismo e gestão predatória: um estudo do caso brasileiro e alternativas para seu enfrentamento*. XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Santiago-Chile, 2005. Disponível em maio de 2007 em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052003.pdf>.
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Committee on Government Reform U.S. House of Representatives. Policy and Supporting Positions. November 2004.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Committee on Government Reform – Minority Staff Special Investigations Division. The Growth of Political Appointees in the Bush Administration. May, 2006. Disponível em novembro de 2007 em <http://oversight.house.gov/documents/20060503160909-97328.pdf>.

WORLD BANK. *Brazil: equitable, competitive, sustainable – Contributions for Debate*. Washington: The World Bank, 2003, 655 p.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA**

*Luiz Alberto dos Santos*

A problemática do emprego de cargos de livre nomeação e exoneração para assegurar o comando político e administrativo na máquina pública tem sido objeto, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, de diversos questionamentos. Este artigo debate a situação em ambos os países, com base em alguns dados esclarecedores obtidos pela comparação entre as estruturas de cargos comissionados e suas quantidades e formas de provimento existentes, no nível do governo federal, relativos à quantidade, tipos e emprego dos cargos em comissão, destacando-se a diferenciação no que se refere ao uso desses cargos, assim como promove, a partir da literatura da área, um exame da influência da utilização dos cargos de livre provimento sob o aspecto do conflito entre “competência neutra” e “competência responsiva”. A partir dos avanços alcançados desde 1998 no Brasil, conclui-se pela necessidade do aprofundamento da profissionalização das estruturas de comissionamento, tendo em vista a possibilidade de que uma estrutura menos vulnerável às injunções da política clientelista possa melhor atender aos princípios da eficiência e da transparência.

**Palavras-chave:** profissionalização, burocracia, governança.

### **Burocracia profesional y la libre ocupación para cargos comisionados en Brasil y en los EEUU**

*Luiz Alberto dos Santos*

El problema de la utilización de cargos comisionados de libre ocupación para garantizarse el comando político y administrativo de la burocracia gubernamental ha sido objeto de críticas y investigaciones en Brasil y en los Estados Unidos de América. Este artículo intenciona debater la situación en los dos países utilizando los datos obtenidos a través de la comparación entre los cuadros de cargos comisionados existentes en las dos estructuras, su número, tipos de empleo y las formas de ocupación en vigor, en nivel nacional. Se destaca la diferente utilización de esos cargos, como también se examina, a partir de una revisión de la bibliografía acerca del tema, la influencia observable de la variegada y extensa utilización de los cargos de libre ocupación, desde la perspectiva del conflicto entre la “competencia neutra” y la “competencia responsiva”. A partir de los avances percibidos desde 1998 en Brasil, se concluye por la necesidad de profundizar la profesionalización de las estructuras de “comisionamientos”, considerando la posibilidad de construcción de una estructura menos vulnerable a las variables políticas, al clientelismo y populismo, para mejor atender a los principios de la eficiencia, de rendición de cuentas (accountability) y de la transparencia.

**Palabras clave:** profesionalización, burocracia, gobernanza.

### **Professional bureaucracy and political appointments for governmental positions in Brazil and in the USA**

*Luiz Alberto dos Santos*

The intensive use of political appointments for governmental positions to reassure political and administrative rule of governmental bureaucracy in the United States of America and in Brazil has long been studied and criticized. This paper discusses the scenarios in both countries and compares their structures using data obtained by the comparison between their legal framework, their number, nature of employment and possible ways of access in the Federal level. Emphasis relies upon the diverse and differentiated use of these appointments, according to the literature in

the area, as well as in the examination of its observable influence as long as the conflict of “neutral” and “responsive” competence is concerned. The progress observed in Brazil since 1998 buttress the conclusion that more professionalization in political and bureaucratic nominations is needed, keeping in mind that a professionalized bureaucracy is less vulnerable to the variables that clientelism and populism brings and is better linked to successful observance of the principles of efficiency, accountability and transparency.

**Keywords:** professionalization, bureaucracy, governance.

---

Luiz Alberto dos Santos

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do RS, e em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do RS e Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais pela UnB. Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República.

Contato: [luizsan@planalto.gov.br](mailto:luizsan@planalto.gov.br)

# Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?

*Pedro Luiz Cavalcante*

## **Introdução**

Os programas de transferência de renda, considerados a segunda geração de políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988, são oriundos do consenso entre importantes setores do Estado e da sociedade brasileira acerca de ações enérgicas no combate à pobreza. Começaram a ser implementados a partir de 2001, à luz das diversas experiências de prefeituras municipais, principalmente sob o formato de Bolsa Escola. De modo geral, elas convergem pelo seu caráter focalizado e pela exigência do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários. Apesar de recentes, essas políticas têm chamado a atenção dos acadêmicos e de organismos multilaterais em função de seus resultados positivos e da célere proliferação em países emergentes.

O Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades, também denominado Bolsa Família (PBF), constitui o principal programa de transferência de renda condicionada do governo federal e o maior da América Latina, tanto

em orçamento quanto em cobertura<sup>1</sup>. Atualmente, atende a totalidade de famílias pobres do Brasil, ou seja, cerca de 11,1 milhões de famílias, e possui um orçamento para o exercício de 2008 de aproximadamente R\$ 10,8 bilhões.

O PBF tem como objetivo oferecer proteção a todo grupo familiar e contribuir para seu desenvolvimento. Para tanto, fundamenta-se em três dimensões. Primeiro, a promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. Segundo, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social pelo cumprimento das condicionalidades. E, por fim, a integração com programas complementares, que visa auxiliar e capacitar as famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. (COHN e FONSECA, 2004).

O programa, criado em 2003, é resultado de um processo de unificação de quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa Cartão Alimentação e Auxílio-Gás). O argumento em prol da junção fundamentava-se na concepção de que o combate à pobreza e à exclusão de forma unificada tenderia à melhoria da gestão e do aumento da efetividade do gasto social. Dessa forma, o Bolsa Família introduziu algumas inovações nos programas de transferência de renda do governo federal, quais sejam: passou a proteger a família inteira, em vez de apenas o indivíduo; aumentou o valor dos benefícios pagos; simplificou a gestão de todos os programas em um só; exigiu maior compromisso das famílias atendidas; e potencializou as ações de governo, articulando União, Estados e Municípios.

No que tange ao último aspecto, o decreto que regulamentou o programa<sup>2</sup>,

em seu Artigo 11, estabelece que a implementação e a gestão do Programa Bolsa Família se fundamentarão na descentralização, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Logo, a gestão do PBF se fundamenta formalmente no processo de descentralização e democratização, assim como as mais consolidadas políticas sociais no Brasil: educação e saúde. A tese defendida tanto pelos formuladores quanto pelos gestores responsáveis pelo programa no governo federal é que a sua implementação deve priorizar as relações federativas, fortalecendo a gestão compartilhada não apenas com os atores governamentais como também com os não governamentais.

M.H.T. Almeida (2005) argumenta, entretanto, que o PBF caminhou no sentido oposto das demais políticas sociais no Brasil, isto é, rumo a um modelo centralizador da gestão. Ficam claras, então, duas perspectivas antagônicas acerca do programa.

O artigo analisa como se desenvolveu o processo de implementação e seu consequente modelo de gestão, no cerne do debate centralização-descentralização, após cinco anos de existência do programa. A hipótese do estudo é que o PBF não apenas caminhou para o fortalecimento da descentralização, superando alguns desafios da consolidação do “pacto federativo” e criando incentivos financeiros e técnicos aos governos subnacionais, em especial à gestão municipal, como também construiu uma configuração mais complexa, próxima da gestão em redes.

O artigo está organizado em três partes. Na primeira, é apresentada uma discussão teórica acerca do federalismo, descentralização das políticas sociais e

conceito de redes de políticas públicas. Em seguida, são discernidas as principais estratégias de implementação do PBF, de modo a contextualizá-lo no debate e a discutir qual é efetivamente o desenho da sua gestão. Por fim, algumas considerações são esboçadas no intuito de corroborar com a hipótese da pesquisa.

### **Políticas Sociais: federalismo, descentralização e redes**

Esta parte procura apresentar uma discussão acerca de temas centrais para a compreensão da evolução da gestão das políticas sociais no Brasil. Primeiro, os conceitos de federalismo são expostos e contextualizados ao caso brasileiro. Em seguida, discute-se a descentralização com ênfase nas interpretações desse processo, na área social. E, finalmente, é apresentada a definição de redes e de como elas operam no campo das políticas públicas.

#### **Federalismo**

Um Estado Federal ou Federação pressupõe que a ação de dois ou mais governos seja exercida simultânea e harmonicamente sobre o mesmo território. A soberania do Estado é única, o que é repartido é a autonomia dos entes federados. Já o federalismo consiste em uma estrutura de poder dentro de uma distribuição territorial articulada e compartilhada entre o poder nacional (soberano) e os poderes regionais e/ou locais. De acordo com Almeida, o federalismo é:

um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua

esfera própria de ação (ALMEIDA apud AFFONSO e SILVA, 1996, p. 36).

O modelo compartilhado de poder se origina a partir de um acordo formal, normalmente uma Constituição, que estabelece as regras da integração e as competências das partes autônomas. Ao incorporar tais características, o federalismo está presente em vários sistemas políticos contemporâneos. Por conseguinte,

***“A gestão do Programa Bolsa Família se fundamenta formalmente no processo de descentralização e democratização, assim como as mais consolidadas políticas sociais no Brasil: educação e saúde.”***

algumas tipologias de federalismo foram criadas de modo a enquadrar a diversidade de formatos das relações entre governos dentro de um Estado Federal. Uma importante classificação é a de Acir (1981), desenvolvida para analisar o sistema federal norte-americano, que apresenta formas de arranjos federativos. O primeiro é o federalismo dual, no qual os poderes nacionais e subnacionais são exercidos no

mesmo território, entretanto com soberanias diferentes, separadas e independentes. O segundo modelo é o federalismo centralizado, que consiste em um arranjo institucional cujos governos subnacionais atuam mais como agentes administrativos do governo federal do que propriamente autônomos. O último é o federalismo cooperativo, que envolve a parceria das ações das diferentes esferas de governo, cujos governos regionais mantêm autonomia e controle sobre seu financiamento.

Enquanto o primeiro tipo caiu em desuso, os pressupostos dos dois últimos permeiam a configuração das relações intergovernamentais nos Estados federais, nos dias de hoje. Ambos convivem nesses sistemas políticos, alternando sua predominância de acordo com fatores temporais, espaciais, bem como conforme as áreas de atuação dos governos (ALMEIDA, 2005). Em outras palavras, uma relação federativa possui distintas configurações, no que concerne a políticas específicas. Por exemplo, políticas públicas na área tributária possuem arranjo federativo distinto do arranjo federativo de políticas públicas na área social. No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu que o sistema federativo é cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos e independentes, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Com efeito, no Brasil, os níveis de governo – União, estados, municípios e o Distrito Federal, que acumula competências estaduais e municipais – possuem significativa autonomia administrativa e atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de financiamento. Esse arranjo demonstra a transição do federalismo centralizado para o cooperativo, implementado pela Assembleia Constituinte. Entretanto, a complexidade do arranjo

federativo brasileiro apresenta tendências simultâneas, tanto centralizadoras quanto descentralizadoras, variando de acordo com os atores e interesses envolvidos (ARRETCHE, 2000; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2006). Na mesma direção, Celina Souza discorre acerca das dificuldades da consolidação do federalismo cooperativo no Brasil:

Existência de duas razões que impedem o alcance do federalismo cooperativo: diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação, tornando o sistema competitivo (Souza, 2005, p. 118).

Os obstáculos mencionados por Souza (2005) são mais perceptíveis na política fiscal, em que diversas ações com vistas a solucionar o problema da guerra fiscal têm sido inócuas no decorrer das últimas décadas. Todavia, é notório que muito tem-se evoluído no sentido da superação dessas dificuldades, particularmente no âmbito dos programas de cunho social, como veremos a seguir.

### **Descentralização**

No campo das políticas sociais, segundo Almeida (1996), o país caminhou da transição do federalismo centralizado – reflexo do nosso histórico de governos totalitários – para um federalismo cooperativo, descentralizado, pós-Constituição de 1988. Tal arranjo, em celeridade de construção, pressupõe o fortalecimento de parcerias com base na definição clara

de competências compartilhadas e de um processo de negociação de caráter de jogo de soma positiva, isto é, o ganho de um ator não necessariamente resulta na perda de outro.

Contudo, qual o significado de descentralização? Assim como federalismo, o termo também não possui uma miríade de conceituações. De acordo com Abrucio (apud FLEURY, 2006), a descentralização é um processo complexo, relativamente recente na administração pública, tendo papel de destaque somente nas últimas décadas do século XX e pode ser associado à crise do modelo centralizador e às novas realidades, como a democratização do poder público e as demandas por melhorias do desempenho governamental.

A descentralização ocorre em duas frentes: uma de caráter estritamente político, que inclui a transferência de poder e autonomia ao ente subnacional, o que implica a existência de assembleias legislativas regionais e estrutura tributária própria; e outra mais restrita à gestão, que consiste na delegação de funções no processo de implementação e execução das políticas públicas. É sobre a segunda perspectiva que este artigo se debruça. Arretche, na análise das políticas sociais, argumenta:

Descentralização significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais (ARRETCHÉ, 2000, p.16).

Em outra definição, o Banco Mundial defende que descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o

setor privado (WORLD BANK, 2002). Esse conceito apresenta uma visão abrangente do fenômeno, que ultrapassa a fronteira das relações federativas, incluindo ainda o terceiro setor e a iniciativa privada. De modo geral, pressupõe que a descentralização incorpora a ideia de ampliação da ação compartilhada, haja vista a constante evolução das atribuições do Estado.

Na nova realidade brasileira pós-1988, a descentralização ganha mais relevância, tendo em vista que a estrutura federativa possui três, e não apenas dois entes. Por conseguinte, a descentralização não ocorre somente a partir da transferência de responsabilidades e funções do nível federal para o estadual, mas também do federal para o municipal e do estadual para o municipal. Sem contar com a participação de atores mais recentes, como organismos não governamentais, empresas privadas e organizações sociais de interesse público (Oscip), que cada vez mais têm desempenhado papel de destaque na gestão de políticas públicas no país.

Apesar da complexidade de atores e estruturas, permanece a predominância da responsabilidade governamental. No entanto, a decisão e a gestão de cada uma das políticas sociais variam de acordo com a área específica, bem como as características e condições das diferentes regiões do país. Nesse aspecto, a diversidade das formas de cooperação entre as instâncias de governo é originária do desenho institucional definido pela Constituição Federal de 1988.

Nos debates da Assembleia Constituinte, a defesa da descentralização de responsabilidades se explicava como uma forma de ampliação da democracia, da eficiência e eficácia das ações do governo (ALMEIDA, 2005). Aliado à aversão ao centralismo burocrático das ações

governamentais vigente durante os governos militares e ao consenso de que a extensão do território nacional requeria iniciativas conjuntas e pautadas no conhecimento das particularidades de cada região, os constituintes optaram pelo formato das competências concorrentes e de gestão compartilhada com os governos estaduais e municipais, principalmente nas políticas sociais.

No artigo 23, a Constituição Federal define competências comuns para União, estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e educação para o trânsito. No entanto, fica a cargo da legislação complementar estabelecer as formas de interação das esferas de governo. Nesse ponto, algumas áreas já aprovaram suas normatizações, tais como a saúde, a educação e a assistência; outras ainda se encontram em fase de tramitação. Logo, as primeiras tendem a possuir estrutura de relações federativas mais consolidada do que as demais.

Em certas políticas, optou-se pela transferência aos entes subnacionais da prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato dos programas; em outras, os governos estaduais e municipais tornaram-se responsáveis pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (ARRETICHE, 2004). Observa-se, então, um processo heterogêneo de descentralização das políticas sociais, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica e pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo.

Em suma, a Constituição de 1988 instituiu um processo de descentralização, especialmente de municipalização, dos ser-

viços públicos básicos mediante a definição de macrorresponsabilidades. Todavia, isso não implicou a imediata efetivação de uma gestão compartilhada. A partir daí, cada área necessitava desenvolver os mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental, de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais, como bem expõe Mesquita:

Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, a descentralização no modelo federativo não ocorre de forma automática, em uma abordagem de cima para baixo. Pressupõe adesão, barganhas, estratégias de indução, espaços de coordenação intergovernamental (MESQUITA, 2006, p.471).

A disparidade entre as regiões, estados e municípios brasileiros no tocante às capacidades financeiras dos pequenos municípios, à deficiência de recursos humanos e à estrutura física para gerir as políticas sociais era o principal obstáculo para a consolidação da descentralização. O governo federal é o protagonista da coordenação federativa, em função da sua posição estratégica em relação aos governos subnacionais, do papel de principal financiador e de normatizador (ALMEIDA, 1996; AFFONSO e SILVA, 1996).

Conseqüentemente, a trajetória da descentralização das políticas sociais brasileiras é influenciada pelo posicionamento do governo federal. As ações no sentido de estruturar a coordenação e cooperação das políticas sociais nos governos Sarney, Collor e Itamar não foram expressivas. Apenas a partir de 1995, é possível verificar uma estratégia decisiva do governo federal no sentido de efetivar a parceria com os estados e municípios na gestão das políticas sociais,

como é detalhado por Arretche em trecho a seguir:

A existência de políticas deliberadas, explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de políticas sociais. Isto implica dizer que, para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas (ARRETCHÉ, 2000, p.244).

Dessa forma, o governo federal precisa elaborar uma estrutura de incentivos à participação das unidades subnacionais, de modo a superar as limitações dessas do ponto de vista financeiro e administrativo. Assim, possibilitará que os governantes locais visualizem mais benefícios do que custos ao aderirem à gestão compartilhada de uma determinada política social.

A estrutura de incentivos e a consequente propensão à descentralização de cada política estão vinculadas a suas disposições constitucionais, ao desenho de um programa de descentralização e a seu modo efetivo de implementação (ARRETCHÉ, 2004). É possível compreender as razões que levaram a configurações distintas de política social no país. Entretanto, a literatura converge na concepção de que a descentralização norteou o desenvolvimento da grande maioria dos processos de implementação e gestão das políticas sociais pós-Constituição, sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) o caso mais consolidado de gestão compartilhada entre as três esferas de governo.

E como evolui essa nova área das políticas públicas no que diz respeito à transferência de renda com condicionais? Antes de entrarmos no caso Bolsa Família, o conceito de redes de políticas públicas é apresentado.

### **Redes de Políticas Públicas**

O estudo de redes no campo das políticas públicas é um fenômeno recente, que surge como resposta à complexificação da

***“O argumento favorável aos programas complementares é que atuam no sentido de criar condições para o processo de emancipação social da família [...]”***

administração pública e aos consequentes desafios impostos a ela. A constante democratização e a evolução da tecnologia da informação ampliaram o número de atores, interesses e demandas da sociedade civil. O Estado, então, viu-se obrigado a construir modelos de gestão que se adaptam à nova realidade, incorporando outras formas de interação com estruturas descentralizadas e métodos inovadores de

parcerias com uma diversidade de atores governamentais ou não governamentais, de modo a superar problemas de comunicação e cooperação.

Redes de políticas públicas ou *policy network* apresentam uma variedade de definições. De acordo com Börzel, consistem “num conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns” (BÖRZEL, 1998, p.254).

A partir desse conceito, nota-se que os princípios de horizontalidade e interdependência da relação são vitais, ou seja, as interações dentro das redes não obedecem a critérios de hierarquia e/ou de subordinação. Isso não implica dizer que haja distribuição homogênea de responsabilidades e recursos.

Essa repartição indica a existência de múltiplos atores com funções específicas que não necessariamente seguem ordenamento, o que configura um processo de políticas públicas mais fluido, distinto da concepção de etapas sequenciais. Nesse sentido, a institucionalização de regras formais e informais de interação é o mecanismo utilizado para estabelecer as atribuições dos atores, a repartição dos recursos e os incentivos à participação dentro das redes de políticas públicas.

Outra variável importante na conceitualização de Börzel(1998) é o objetivo comum compartilhado que ultrapassa as questões particulares. A motivação para a formação das redes pode envolver princípios comuns, obrigações legais e institucionais, interesses, pressões e demandas da sociedade civil. A partir daí,

a estrutura de redes se posiciona no sentido de alcançar sua missão comum, mediante a institucionalização de padrões interativos e de intercâmbio constante de recursos.

Esse conceito mais amplo de gestão das políticas públicas está diretamente relacionado à descentralização, entretanto, incorpora mais variáveis na abordagem. A gestão ou governança em redes pressupõe maior vinculação entre governo e sociedade em uma estrutura horizontalizada, na qual a institucionalização das relações formais e informais se fundamenta na interdependência de recursos e na definição de atribuições em prol de objetivos comuns. De acordo com Fleury e Ouverney (2007), trata-se de um processo de participação de múltiplos atores, que se inicia na definição de uma agenda de políticas compartilhadas até a efetiva implementação de programas, direcionada à melhoria da eficiência e eficácia das políticas públicas.

### Implementação e gestão do PBF

O Programa Bolsa Família (PBF) foi formulado a partir da articulação intersetorial de ministérios das áreas social e econômica, sob a coordenação da Casa Civil e da Assessoria da Presidência da República, e lançado em 20 de outubro de 2003. Após um breve período na Presidência, a gestão do programa foi transferida para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nessa pasta, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é a responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do programa.

De acordo com M.H.T. Almeida, a concepção e a implementação do programa se posicionaram de forma oposta às demais políticas sociais no Brasil, caracterizando-se como modelo centralizado de gestão, como exposto no trecho a seguir:

Uma nova geração de políticas sociais – programas focalizados de transferência direta de renda – significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara às formas centralizadas de prestação de benefícios sociais [...] enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p.38).

Mesquita, por sua vez, defende que os programas de transferência de renda implementados pelo governo federal no início da década já preconizavam a articulação entre a esfera nacional e os governos subnacionais, em especial as prefeituras, seguindo o mesmo caminho da saúde e educação. Os obstáculos operacionais de implantação de programas de ampla magnitude pautavam as decisões no processo de formulação desses, como bem destaca a autora:

É impensável imaginar que a União seja capaz isoladamente de realizar programas dessa natureza sem que os governos municipais estivessem dispostos a assumir as tarefas de cadastramento das famílias, de acompanhamento das condicionalidades, de fiscalização, bem como de atendimento da população (MESQUITA, 2006, 477).

Diante desses desafios, a formulação do Bolsa Família procurou inserir no seu desenho normativo e na subsequente

estrutura administrativa a preocupação com o estabelecimento de parcerias com diferentes áreas do governo, estados, municípios e setores da sociedade civil. Desse modo, os princípios da intersectorialidade, descentralização, transparência e controle social na gestão seriam atendidos. Formalmente, esses pressupostos estiveram presentes no processo de elaboração do programa, no desenho normativo e na estrutura administrativa da secretaria responsável. Todavia, na prática, eles se efetivaram no decorrer da implementação do PBF?

Para responder à questão serão analisadas as estratégias mais importantes empreendidas durante o processo de implementação do programa, de modo a auxiliar a verificação da hipótese do artigo, qual seja: o PBF não apenas caminhou para o fortalecimento da descentralização, superando alguns desafios da consolidação do “pacto federativo” e criando incentivos financeiros e técnicos, em especial para a gestão local, como também construiu uma configuração mais complexa, próxima da gestão em redes.

### **Condicionalidades**

As condicionalidades são os compromissos nas áreas de saúde, educação e assistência social que as famílias atendidas devem cumprir para assegurar a continuidade no recebimento do benefício financeiro do PBF, com vistas a ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos sociais básicos. Cabe salientar que elas não são uma inovação do PBF, mas sim originárias dos programas Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), integrado ao Bolsa Família em 2005<sup>3</sup>.

Os compromissos incluem o monitoramento da saúde das crianças e gestantes, da frequência escolar de 85% das crianças

e adolescentes de seis a 17 anos e da garantia da frequência mínima de 85% da carga horária relativa às ações socio-educativas e de convivência para crianças e adolescentes de até 15 anos, retiradas do trabalho precoce, no âmbito do Peti. Nota-se, portanto, o caráter de intersectorialidade do programa na medida em que pressupõe ações nessas três áreas das políticas públicas.

A sua operacionalização requer a constante articulação federativa, não apenas no sentido da efetiva provisão desses serviços públicos básicos como também no monitoramento do seu cumprimento pelos órgãos municipais de educação, saúde e assistência social. Assim, as condicionalidades refletem tanto a integração horizontal quanto a vertical. A primeira se estabelece na participação dos ministérios da Educação e Saúde, como também da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), gestora do Peti. Já a integração vertical envolve os estados e municípios que não apenas proveem os serviços mas também subsidiam o MDS com informações para a continuidade do pagamento de benefícios às famílias ou para possíveis sanções.

### **Cadastro Único**

Outro instrumento proveniente dos programas remanescentes é o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que consiste na base de dados sobre a localização e as características das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo em todo o país. A partir das informações contidas no sistema do CadÚnico, a família é selecionada e inserida no PBF. A inclusão das informações nesse sistema, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, é de responsabilidade dos municípios, embora

a seleção das famílias seja realizada pela Senarc com base em critérios de cobertura de atendimento de cada cidade e do perfil das famílias.

Inicialmente, as atividades de cadastramento de famílias acarretavam ônus às prefeituras municipais, sem contanto prover dividendos políticos aos prefeitos, uma vez que o programa é vinculado à imagem do governo federal. A única pressão pelo efetivo cadastramento das famílias era da própria população, considerando a ausência de obrigação intergovernamental nesse aspecto. O cenário gerou um impasse que poderia comprometer o cumprimento da meta de expansão do programa, isto é, atingir a totalidade de famílias pobres do país até meados de 2006.

Diante disso, no decorrer de 2005, a Senarc procurou intensificar o aprimoramento da relação com os governos subnacionais mediante a formalização de termos de adesão desses entes, principalmente os municípios, ao Bolsa Família e ao CadÚnico. Após a adesão, os municípios passaram a possuir responsabilidades no que tange ao cadastramento, monitoramento das condicionalidades, gestão de benefícios e oferta de programas complementares, enquanto aos estados a adesão implicou o compromisso de apoio aos municípios no processo de atualização cadastral e no desenvolvimento de atividades de capacitação e apoio técnico e logístico, entre outras. Além disso, ambas as esferas foram obrigadas a formar instâncias de controle social (ICS) compostas por integrantes do poder público e da sociedade civil. O processo foi considerado um sucesso, haja vista que mais de 99% dos municípios e a totalidade dos estados aderiram ao programa.

Como contrapartida, o governo federal estabeleceu responsabilidades mais

claras perante os demais entes. Entre elas, passou a apoiar financeiramente as administrações locais de modo a ampliar e atualizar o cadastro das famílias pobres. A partir de julho de 2005, o MDS repassava aos municípios R\$ 6,00 para cada cadastro atualizado, incluído ou complementado, desde que tivessem assinado o termo de adesão. O resultado foi positivo, na medida em que a meta de expansão do programa foi cumprida conforme planejado. No entanto, vale destacar que, embora o ministério tenha definido de que modo os recursos deveriam ser aplicados, o controle foi estritamente baseado nos resultados dos cadastros e não na aplicação das verbas.

Após o cumprimento da meta, a estratégia de pagamento por cadastro foi substituída pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador de qualidade de gestão. Esse mecanismo se baseia na gestão municipal do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades. O cálculo do repasse financeiro é realizado mensalmente, multiplicando um valor de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária no município pelo IGD, que varia de 0 a 1. Para os estados, o repasse também é mensal, em parcelas fixas, levando em consideração o número de famílias pobres de cada localidade e pautado em um plano de ação que contemple, principalmente, ações de capacitação, apoio técnico e logístico aos municípios e emissão de documentação.

Em suma, as estratégias de adesão formal e de apoio financeiro obtiveram o resultado planejado em um primeiro momento, haja vista que se ampliou o cadastro das famílias, possibilitando o cumprimento da meta de expansão. Em seguida, o MDS implementou o IGD de modo a dar continuidade ao apoio aos governos subnacionais, criando condições para que várias competências da execução

local do programa se aprimorem. Nesse sentido, percebe-se o fortalecimento da gestão compartilhada, particularmente com os governos municipais. O governo federal procurou sanar as dificuldades das administrações por meio de apoio técnico e financeiro, ao mesmo tempo em que consolidou as relações, via instrumentos formais de parceria, em consonância com os padrões de implementação de políticas sociais pós-Constituição de 1988.

***“A opção pelo fortalecimento de uma ampla gestão compartilhada é uma das principais razões dos resultados positivos que o Bolsa Família vem obtendo desde sua criação.”***

### **Gestão de Benefícios**

A gestão de benefícios do PBF envolve uma série de atividades que englobam a manutenção, o bloqueio e o cancelamento dos benefícios das famílias. No início do programa, tais ações eram desenvolvidas exclusivamente pela Senarc, com base nas informações encaminhadas pelas prefeituras e órgãos de controle, normalmente

via comunicado oficial. Esse procedimento configurava-se em um processo burocratizado, lento e custoso, tendo em vista a dificuldade operacional de processamento de milhares de ações todo mês.

Diante desse panorama, em 2005, a Senarc instituiu a gestão descentralizada de benefícios, na qual os municípios passaram a realizar essas atividades diretamente em um sistema via internet com mais autonomia, o que culminou em um processo mais eficaz, eficiente e célere. O único pré-requisito para a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec) é a assinatura do termo de adesão ao programa.

O acesso ao sistema também é disponibilizado aos gestores estaduais, aos integrantes das instâncias municipais e estaduais de controle social e aos membros da rede pública de fiscalização do PBF. No entanto, diferentemente dos gestores municipais, os usuários não podem exercer atividades de gestão de benefícios, apenas utilizam o sistema como instrumento de consulta.

Como resultado, observa-se a transferência de atribuições e autonomia à execução local do programa, atendendo ao princípio da descentralização. Ao mesmo tempo, isso possibilita a ampliação do controle tanto estatal quanto da sociedade civil sobre as atividades de gestão de benefícios, contemplando, assim, os princípios da transparência, participação e controle social.

### **Pactuação**

A pactuação dos programas de transferência de renda consiste na integração dos programas já existentes dos estados e municípios ao PBF. O principal objetivo da implementação conjunta desses programas é criar condições para eliminar as superposições de ações e custos admi-

nistrativos, aumentar a cobertura ou elevar os valores dos benefícios. Para tanto, o MDS assinou termos de cooperação específicos com os governos estaduais e municipais em duas modalidades distintas: com cofinanciamento e sem complementação do benefício por parte dos governos subnacionais.

Apesar da pactuação estar presente na implementação do PBF desde a sua origem, ela tem sido cada vez mais enfraquecida. Enquanto em 2004, 13 governos estaduais, o governo do Distrito Federal e 15 prefeituras pactuaram com o Bolsa Família, em 2007 apenas um estado, quatro municípios e o Distrito Federal mantiveram seus termos de cooperação vigentes. O decréscimo deve-se, por um lado, à inexistência de uma clara definição de atribuições por parte dos estados e municípios; e por outro, ao fato de também haver poucos benefícios políticos para esses entes, uma vez que o reconhecimento por parte das famílias atendidas é mais vinculado ao governo federal.

Aliado a isso, Fonseca e Viana (2007) argumentam que desde a criação do Bolsa Escola federal, os programas de iniciativa municipal e estadual começaram a ser desativados, principalmente em municípios pobres, sendo substituídos pelo programa federal. A pactuação demonstrou ser uma estratégia mais complexa de cooperação, que trouxe poucos resultados efetivos.

### **Programas Complementares**

O argumento favorável aos programas complementares é que atuam no sentido de criar condições para o processo de emancipação social da família, ou seja, desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias do PBF, auxiliando-as a superar a situação de pobreza e de vulnerabilidade

social em que se encontram e apoiando-as na inserção no mercado de trabalho de forma sustentável. Desse modo, as ações complementam e potencializam os efeitos da transferência de renda e tendem a promover a tão debatida ‘porta de saída’ do Bolsa Família.

Embora a legislação do PBF e o termo de adesão estabeleçam que os governos federal, estadual e municipal têm responsabilidades na oferta e na articulação dos programas complementares, os resultados ainda são incipientes. O panorama indica a ausência de uma coordenação efetiva da estruturação de parcerias e do desenvolvimento de incentivos aos governos subnacionais e aos demais órgãos do governo federal na promoção dessas ações. Ademais, Mesquita (2006) ressalta que esse é um dos principais desafios do programa, tendo em vista que sua execução depende de visão territorial e da identificação de potencialidades regionais.

Quanto às medidas, no governo federal algum esforço tem sido empreendido no sentido de integrar horizontalmente o PBF a outros programas, principalmente da área social, como o Brasil Alfabetizado, Luz para Todos e o Pró-Jovem. Mas a integração intragovernamental carece de formalização e de estruturação de competências.

Em relação aos governos subnacionais, a situação é ainda mais embrionária. Apesar de os estados e municípios, ao assinarem o termo de adesão, terem-se comprometido em ampliar a oferta de programas complementares, na prática os resultados têm sido pouco animadores. Contudo, vale salientar a iniciativa da Senarc de promover o Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, em segunda edição, que cria incentivos para o desenvolvimento de programas complementares ao PBF.

### **Rede Pública de Fiscalização**

Em janeiro de 2005, o MDS procurou fortalecer o controle e a fiscalização do programa diante de inúmeras irregularidades e problemas detectados. O diagnóstico indicava, principalmente, que as falhas na comunicação com os gestores locais e com a sociedade civil acarretavam condutas indevidas por parte das prefeituras e recebimento de benefícios por cidadãos fora do público alvo do PBF.

A fim de amenizar esses problemas, a Senarc passou a desenvolver medidas com vistas a ampliar a informação acerca do Bolsa Família e fortalecer o controle e a transparência. Entre essas, vale destacar a formação da Rede Pública de Fiscalização, que consiste na parceria de desenvolvimento e aprimoramento do processo de fiscalização, avaliação e monitoramento do PBF, dos programas remanescentes e do Cadastro Único, mediante termos de cooperação técnica entre o MDS e os principais órgãos de controle do país.

Os termos de cooperação foram assinados com os ministérios públicos federal e estaduais, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), tendo como objetivo central aperfeiçoar os instrumentos de fiscalização da execução do PBF, por meio do compartilhamento de esforços e informações com o MDS.

A despeito de uma avaliação sobre a efetividade da Rede Pública de Fiscalização, constata-se a tentativa de integração do PBF tanto horizontal, com órgãos da União, quanto vertical, uma vez que os ministérios públicos estaduais fazem parte da estrutura dos estados, e não da União.

### **Instâncias de Controle Social**

Conforme já debatido, outros princípios que regem o PBF são a participação

e o controle social. De modo a colocar em prática tais pressupostos, a Senarc incluiu no processo de adesão ao programa a obrigatoriedade de se formar instâncias de controle social (ICS) nas prefeituras e nos governos estaduais. Havia a possibilidade de indicação de um conselho já existente, que poderia desempenhar as tarefas relativas ao Bolsa Família, desde que houvesse paridade entre representantes do governo e da sociedade e composição intersetorial.

Cabe às ICS, entre outras atribuições, fiscalizar o processo de cadastramento das famílias pobres, acompanhar a gestão de benefícios e o cumprimento das condicionalidades das famílias, bem como estimular a integração e a oferta de programas complementares<sup>4</sup>.

Trata-se, portanto, de dezenas de milhares de pessoas debatendo e atuando no acompanhamento do programa, sendo boa parte delas oriunda de outros conselhos e áreas de políticas públicas. Os representantes da sociedade civil são provenientes também de entidades diversas, tais como sindicatos, igrejas e associações de bairro. Com efeito, esse enorme contingente introduz uma dinâmica diferente à gestão do programa, incorporando mais transparência e *accountability*<sup>5</sup> às ações do poder público, dentro de um processo de integração basicamente extragovernamental.

## Conclusões

O artigo procurou debater como o processo de implementação do Programa Bolsa Família se enquadra no debate acerca de descentralização, centralização e redes de políticas públicas. A partir da exposição da concepção do programa e das principais estratégias desenvolvidas pela gestão

federal do PBF, é possível refutar a tese defendida por Almeida (1996), de que o programa se configura como centralizador.

A análise demonstra que o governo federal desempenha o papel central na gestão do PBF, uma vez que é o financiador principal, o responsável pela articulação federativa e pelo desenho normativo do programa. Entretanto, tais características, por si só, não possibilitam definir essa política como centralizada, tendo em vista que, na implementação e gestão dos programas da saúde e da educação, o governo federal também atua da mesma forma.

O modelo de gestão do PBF, após os cinco anos de existência, indica que a descentralização é um princípio basilar. Desde sua concepção, as medidas empreendidas pelo MDS eram voltadas ao fortalecimento da gestão compartilhada, em especial com os municípios. O programa adotou estrutura de incentivos pautada no apoio financeiro e técnico aos governos subnacionais, nos moldes do que preconizavam os estudos sobre descentralização de políticas sociais. De modo geral, pode-se afirmar que o modelo tem alcançado resultados positivos, principalmente no que tange ao Cadastro Único, às condicionalidades e à gestão de benefícios. Embora, em outros aspectos, como programas complementares, fiscalização e pactuação, ainda careça de profundos ajustes.

O artigo procurou ainda demonstrar que a implementação e a gestão do PBF vão além da pura descentralização, ao incorporar princípios caros às redes de políticas públicas. O Bolsa Família possui uma configuração de inúmeros atores com diversos interesses, mas um objetivo comum: combater a pobreza no país. Esses atores se articulam de formas distintas, seja intragovernamental, entre entes federados,

ou com a sociedade civil, criando relações que ultrapassam o pressuposto da simples hierarquia. O modelo do programa exalta a autonomia, ao mesmo tempo em que valoriza a característica de interdependência entre os atores responsáveis pela gestão.

Embora continuem existindo desafios ao programa, tais como a efetiva atuação

do controle social e a oferta de programas complementares, a opção pelo fortalecimento de uma ampla gestão compartilhada é uma das principais razões dos resultados positivos que o Bolsa Família vem obtendo desde sua criação.

(Artigo recebido em fevereiro de 2009. Versão final em março de 2009)

## Notas

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. *Caderno SUAS*, ano 3, nº 3, Brasília: 2008.

<sup>2</sup> Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

<sup>3</sup> Ver Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, que disciplina a integração do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

<sup>4</sup> Instrução Normativa Senarc nº 01, de 20 de maio de 2005.

<sup>5</sup> Palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, remete-nos ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. . Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento*. Brasil e Espanha. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p.77-125.

ACIR, Advisory Commission on Intergovernmental relations. *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*. Washington: 1981.

AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. . Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro de Barros. (Org.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996, v., p. 13-40.

\_\_\_\_\_. Recentralização a Federação? *Revista de Sociologia Política*. nº 24, p. 29-40, junho de 2005.

ARRETCHÉ, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/Fapesp, 1999.

ARRETCHÉ, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.

- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), p.17-26, 2004.
- BONAFONT, Laura C. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BÖRZEL, Tanja. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, Vol.76, summer 1998, p. 253-273.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. *Caderno SUAS*, ano 3, nº 3, Brasília: 2008.
- COHN, Amélia e FONSECA, Ana. O Bolsa Família e a questão social. *Revista Teoria e Debate*, nº 57, março/abril de 2004.
- FLEURY, Sonia. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- FLEURY, Sonia e OUVÉNEY, Assis Mafort. *Gestão de Redes – A estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- MESQUITA, Camile Sahb. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. *Revista do Serviço Público*. Brasília 57 (4), p. 465-487 Out/Dez 2006.
- SENARC. Instrução Normativa Senarc nº 01, de 20 de maio de 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, nº 24, p. 105-122, 2005.
- WORLD BANK. 2002. Decentralization: What, Why and Where. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. Acesso em: 20 de junho de 2008.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?**

*Pedro Luiz Cavalcante*

O artigo analisa o processo de implementação e o modelo de gestão do Programa Bolsa Família (PBF), no cerne do debate da centralização-descentralização. A hipótese do estudo é que o PBF não apenas caminhou para o fortalecimento da descentralização, superando alguns desafios da consolidação do “pacto federativo”, como também construiu uma configuração mais complexa, próxima à gestão em redes. Para tanto, é apresentada uma discussão teórica acerca do federalismo, da descentralização das políticas sociais e do conceito de redes de políticas públicas. Em seguida, são discernidos os princípios que fundamentaram a concepção do programa, bem como as principais estratégias de implementação. Como conclusão, argumenta-se que, apesar de ainda persistirem desafios à gestão compartilhada, a implementação do PBF se pautou não apenas no princípio da descentralização, como também na transparência, controle e participação popular.

**Palavras-chave:** implementação de políticas públicas, relações federativas, descentralização de programas sociais, redes de políticas públicas.

### **Programa “Bolsa Família”: ¿descentralización, centralización o gestión en redes?**

*Pedro Luiz Cavalcante*

El artículo analiza el proceso de implementación y el modelo de gestión del “Programa Bolsa Família” (PBF) en el meollo del debate sobre centralización-descentralización. La hipótesis del estudio es que el PBF no sólo siguió hacia el fortalecimiento de la descentralización, superando algunos retos de la consolidación del “pacto federativo”, sino también contruyó una forma más compleja, más cercana a la gestión en redes. Por eso, se presenta una discusión sobre el federalismo, la descentralización de las políticas sociales y el concepto de redes de políticas públicas. Luego, los principios que fundamentaron la concepción del programa son discernidos, además de las principales estrategias de implementación. Para concluir, se argumenta que, pese a que todavía siguen existiendo retos a la gestión compartida, la implementación del PBF se ha regulado no sólo por el principio de la descentralización, sino también por el de la transparencia, control y participación popular.

**Palabras clave:** implementación de políticas públicas, relaciones federativas, descentralización de programas sociales, redes de políticas públicas.

### **“Bolsa Família” Program: decentralization, centralization or network management?**

*Pedro Luiz Cavalcante*

This article analyses the Bolsa Família’s policymaking process and its management framework in the extent of the debate related to centralization and decentralization. The hypothesis of the study is that this social program has focused not only on strengthening the decentralization, surpassing some challenges for the consolidation of the “federative pact”, but has also built a complex framework, in close proximity to the network management. In order to do so, the article presents a theoretical discussion about federalism, decentralization of social policies, and a concise concept of policy network. Moreover, the values of the program formulation and the main implementation strategies are described. Therefore, it is argued that, despite the remaining of the shared management challenges, the PBF implementation has been based on decentralization as well as on transparency, social control and participation.

**Keywords:** policy making, federative relationships, decentralization of social programs, policy network.

Pedro Luiz Cavalcante

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); mestre em Ciência Política pela UnB; especialista em Administração Pública pela EBAPE/FGV. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e atualmente é coordenador de Estudos Técnicos no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SPOA/MDS).

Contato: pedrocavalcante@hotmail.com

# Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos

*Roberta Martins Xavier e Magnus Luiz Emmendoerfer*

## **Introdução**

No Brasil, embora pouco conhecido e aparentemente recente, o Abono Permanência já existe há algum tempo. Historicamente, o Abono surgiu por decreto do príncipe regente Dom Pedro de Alcântara, baixado em 1º de outubro de 1821, no qual se previu que aqueles, que tendo completado o tempo e não quisessem se aposentar, permaneceriam em atividade e teriam abono adicional de um quarto do salário. Tal benefício, pago até 1991, já na previdência moderna, é conhecido como Abono Permanência em Serviço (MARTINS, 2004).

Após esse período, o Abono Permanência voltou ao cenário público em 2003, na Reforma da Previdência no Serviço Público, quando foi instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03.

Como o próprio nome diz, o Abono é um bônus, um “plus” (SERTÃO, 2005). Significa algo que se acrescenta, daí ser o Abono de Permanência uma gratificação concedida ao servidor que, tendo alcançado todos os requisitos para se aposentar, opte por permanecer em atividade (MARTINS, 2004).

Alguns autores e instituições explicam melhor o que vem a ser esse benefício. A Secretaria Geral de Recursos Humanos da Universidade Federal de São Carlos descreve os principais pontos da Reforma Previdenciária aprovada pela Emenda Constitucional nº 41 de 31/12/2003. Entre os pontos, está o Abono Permanência: “equivalente a contribuição previdenciária para os servidores que tenham completado as exigências para aposentadoria voluntária e que optem por permanecer em atividade até completar as exigências para aposentadoria compulsória: 70 anos de idade” (UFSCAR, 2004).

Sertão (2005) aponta o duplo objetivo do Abono: a) incentivar o servidor que implementou os requisitos para aposentar-se a permanecer na ativa, pelo menos até completar as exigências para aposentadoria compulsória; e b) promover maior economia ao Estado que, com a permanência do servidor na ativa, consegue postergar a dupla despesa de pagar proventos a esse e remuneração ao que o substituirá.

Em outro ponto de vista, Martins (2004) afirma que as duas finalidades específicas do abono seriam as seguintes: 1) substituir a isenção da contribuição previdenciária, antes concedida a servidores que alcançassem os requisitos para se aposentar e optassem por permanecer em atividade; e 2) manter a arrecadação dos fundos de previdência, sendo que o servidor continuará a pagar mensalmente os valores atinentes à contribuição previdenciária, sendo-lhe o abono pago pelos cofres do Estado, ou seja, a arrecadação da previdência é mantida.

A primeira justificativa acima, a de substituir a isenção da contribuição previdenciária, pode ser explicada pelo fato de que, antes da Emenda Constitucional

que criou o Abono Permanência, existia a “isenção de contribuição previdenciária”, ou seja, os servidores que completassem as condições para aposentadoria e continuassem trabalhando seriam isentos de tal contribuição. Já a segunda justificativa, manter a arrecadação dos fundos de previdência em que “o imposto de renda será calculado sobre o salário mais o abono”, faz com que o contribuinte pague mais imposto (MARTINS, 2004).

Com isso, dado o objetivo do Abono Permanência, este artigo tem como problema de pesquisa a seguinte questão:

Após a Emenda Constitucional nº 41/2003, de que forma ocorreu a implementação do benefício Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior e que implicações esse benefício acarretou a seus servidores e à própria instituição?

Sendo assim, o objetivo principal deste artigo é descrever a implementação do Abono Permanência e suas consecutivas implicações para tal instituição e para seus servidores. Para o alcance do objetivo geral desta pesquisa, faz-se necessário: a) identificar como e quando o Abono Permanência foi implementado; b) identificar de que maneira os servidores dessa instituição tomaram conhecimento do benefício; c) levantar e caracterizar os servidores que recebem o benefício; d) identificar as contribuições e possíveis limitações da implementação do Abono na instituição.

Embora seja um assunto pouco tratado, espera-se que este artigo contribua de forma significativa para a compreensão do Abono como um benefício e de sua operacionalização na administração pública. Espera-se também que contribua para discussões e melhor entendimento dos benefícios sociais na gestão de pessoas, suas contribuições, vantagens, desvantagens

e possíveis limitações para funcionários e organizações. Tudo isso tendo em vista a importância desse tipo de recompensa em uma organização e suas implicações no dia a dia dos profissionais.

### **A Gestão de Pessoas e os benefícios sociais**

O crescimento da oferta dos benefícios sociais tem presença recente nas organizações. A própria história das organizações demonstra que não foi sempre assim. “Apenas na década de 60 e, mais fortemente, na de 70, os sindicatos começaram a pressionar no sentido de assegurar maiores benefícios às pessoas, exigindo segurança e condições de trabalho especiais” (ARAÚJO, 2006, p. 168).

Mas afinal, o que são esses benefícios e qual sua importância nas organizações? A literatura sobre gestão de pessoas menciona que benefícios são certas regalias e vantagens concedidas pelas organizações, por questões legais e/ou deliberadas, a título de recompensa de adicional dos salários à totalidade ou à parte de seus funcionários. De acordo com Bratton e Gold (1999, p. 241), os benefícios são formas de recompensas individuais, que incluem benefícios assistenciais, como pensões, saúde privada e seguro dental, e licenças pagas, como educação de tempo integral e deveres cívicos. Esses incluem uma variedade de facilidades e vantagens oferecidas pela organização, como assistência médico-hospitalar, seguro de vida, alimentação subsidiada, transporte, pagamento de tempo não trabalhado, planos de pensão ou aposentadoria. Segundo Lacombe (2005, p. 147), além disso, existem os benefícios proporcionados pelo status, pelo reconhecimento, pelo conforto nas condições de trabalho e tudo o mais

que causa satisfação às pessoas que trabalham em uma empresa.

Hoje, os benefícios fazem parte dos atrativos com que as organizações retêm seus talentos e estão intimamente relacionados a aspectos da responsabilidade social das organizações. “Antes vistos como uma vantagem oferecida pelo empregador, os benefícios atualmente são considerados direitos reivindicados por todos os funcionários, e se tornaram uma das áreas da

***“Os benefícios fazem parte dos atrativos com que as organizações retêm seus talentos e estão intimamente relacionados a aspectos da responsabilidade social das organizações.”***

legislação trabalhista e de litígio que crescem mais rapidamente” (BOHLANDER, 2005, p. 310). Segundo Bohlander (2005), os principais objetivos da maioria dos programas de benefícios são: aprimorar a satisfação do funcionário no trabalho, atender aos requisitos de saúde e segurança, atrair e motivar os funcionários, reduzir a rotatividade, manter uma posição competitiva favorável. França (2007) diz que os pacotes de

benefícios foram desenhados para ir ao encontro das necessidades básicas da maioria dos empregados e que foram transformando-se em mecanismo de atração e retenção de pessoas talentosas.

Bohlander (2005, p. 313) apresenta as vantagens e desvantagens dos planos de benefícios. As vantagens são: a) os funcionários selecionam benefícios que atendem às suas necessidades individuais; b) as seleções de benefícios adaptam-se a uma força de trabalho (diversificada) em constante mudança; c) os funcionários ganham mais entendimento dos benefícios oferecidos e dos custos implícitos; d) os empregados maximizam o valor psicológico de seu programa de benefícios, pagando apenas pelos benefícios altamente desejados; e) os empregadores limitam os custos de benefícios, permitindo aos funcionários “comprar” benefícios apenas até uma quantia máxima (definida); f) os empregadores ganham vantagem competitiva no recrutamento e na retenção dos funcionários.

Como desvantagens têm-se: a) a má seleção dos benefícios concedidos aos funcionários resulta em custos financeiros indesejáveis; b) há certos custos adicionais para estabelecer e manter o plano flexível; c) os funcionários podem escolher benefícios de alto uso para eles, que aumentem os custos de prêmio para o empregador.

Muitos funcionários não se dão conta do valor de mercado e do elevado custo de seus benefícios. De acordo com Cooperse Lybrand, consultoria especializada em remuneração, nos Estados Unidos, em 1994, os benefícios representavam, em média, 25% dos custos totais da folha de pagamento e existe uma dificuldade de reduzir benefícios, uma vez que foram concedidos (FRANÇA, 2007). Diante disso, faz-se necessário, para o sucesso da aplicação dos benefícios sociais, que os ideais

geradores dessa ação sejam verdadeiros, justos e solidários, assim como o comprometimento das pessoas envolvidas na ação.

### **O que diz a Emenda Constitucional nº 41/2003**

O Fundamento Legal apresenta-se da seguinte forma:

- Art. 40, § 19 da CF, com redação dada pela EC 41/03: O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a (65 anos de idade + 35 anos de contribuição/homem – 60 anos de idade + 30 anos de contribuição/mulher), e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

- Art. 2, § 5º da EC 41/03: O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

- Art. 3, § 1º da EC 41/03: O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade, tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, 25 anos de contribuição, se mulher, ou 30 anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

Simplificando os artigos da Emenda Constitucional, o Abono Permanência é concedido ao servidor que completou as exigências para se aposentar ou que preenche determinados requisitos – que são quase todos os requisitos para se aposentar, seja aposentadoria integral ou proporcional.

Esse abono é equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária e é assegurado até, no máximo, a idade para aposentadoria compulsória: 70 anos.

### **O Abono Permanência como benefício social**

Para Araújo (2006, p. 169), “os benefícios sociais correspondem às condições de trabalho que as organizações oferecem para manter as pessoas”. Esses benefícios funcionam como verdadeiros atrativos; além de manter as pessoas na organização, garantir necessidades e urgências pessoais e profissionais, geram melhor produtividade e maior comprometimento com a empresa (ARAÚJO, 2006).

Em suas palavras, Araújo (2006) revela as motivações pelas quais os benefícios são oferecidos. “Os benefícios sociais são oferecidos por motivações diferentes e de acordo com os objetivos de cada organização” (ARAÚJO, 2006, p. 169). Segundo ele, as organizações podem de várias formas desenvolver essa prática, e esse processo tem demonstrado crescimento positivo ao longo dos anos.

Bohlander (2005, p. 323) diz que, “originalmente, os planos de aposentadoria baseavam-se em uma filosofia de recompensa, e eram considerados sobretudo como um meio de manter os funcionários, recompensando-os por ficarem na empresa até se aposentar”. “Entretanto, em virtude dos direitos exigidos, negociados na maioria dos contratos sindicais e, mais recentemente, garantidos por lei, as aposentadorias agora

se baseiam em filosofia de ganhos” (BOHLANDER, 2005, p. 323).

No caso do Abono Permanência, o benefício é requerido por vontade própria do servidor público que, ao completar as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade. Esse é oferecido pelas instituições públicas e serve de incentivo para que o servidor permaneça em atividade e prorrogue sua aposentadoria (SERTÃO, 2005).

Importante salientar que “a percepção de cada organização funciona de forma diferente, cada uma com seu perfil, com seus profissionais, práticas e objetivos” (ARAÚJO, 2006, p. 183).

Logo, a pretensão aqui não é a de comparar tal benefício implementado com outras instituições e organizações, e sim compreender o seu funcionamento, perfil, funcionários (servidores) e objetivos alcançados, ou ainda, suas implicações tanto para quem requer o benefício quanto para a instituição em questão.

### **A natureza jurídica do benefício**

Martins (2004) aponta que a Emenda Constitucional nº 41 não deixou bem clara a natureza jurídica do Abono Permanência, ou seja, não definiu se trata-se de uma verba de caráter indenizatório ou de caráter remuneratório.

Verbas de caráter indenizatório são aquelas previstas em lei e que se destinam a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Já os adicionais de caráter remuneratório são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidos a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das

condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*) (MEIRELLES apud MARTINS, 2004).

Segundo esse autor, o Abono foi criado como forma de incentivo à permanência do servidor em atividade, visando neutralizar a contribuição previdenciária da remuneração do servidor. Sua concessão decorre, então, de condições pessoais do servidor (*propter personam*) a serem aferidas individualmente. Dessa forma, ele afirma:

Impossível seria, então, reconhecer ser este possuidor de natureza indenizatória, já que não se destina a ressarcir o servidor por gastos realizados em razão de sua função, funcionando sim como um adicional incentivador à permanência em atividade do funcionário em razão de suas condições pessoais (MEIRELLES apud MARTINS, 2004).

Todos os conceitos tratados até aqui foram de fundamental importância para o entendimento e análise posterior dos dados, a fim de alcançar o objetivo pretendido.

### Procedimentos metodológicos

O estudo em questão consiste em uma pesquisa qualitativa, uma vez que procura entender a realidade constituída de fenômenos socialmente construídos, cujas transformações sócio-históricas assumem aspectos que não podem ser apenas capturados pelos números da estratégia quantitativa. “[...] A mudança das coisas não pode ser indefinidamente quantitativa: transformando-se, em determinado momento, sofrem mudança qualitativa. A quantidade transforma-se em qualitativa” (LAKATOS,

1992, p. 99). Trata-se de um estudo de caso (YIN, 2001) de uma instituição federal de ensino superior (Ifes).

Essa pesquisa é, quanto aos fins, descritiva, a qual consiste em conhecer situações, costumes e atitudes, por meio da descrição detalhada da atividade, objetos, processos e pessoas. “A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza” (VERGARA, 2005, p. 47). Assim, o fenômeno a ser pesquisado e discutido será o “Abono Permanência como um benefício social em uma Ifes.”

Como fonte de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas de modo individual, ou seja, existia um roteiro de tópicos relativos ao problema, mas o entrevistador tinha a liberdade de fazer as perguntas necessárias, não obedecendo a rigor nenhuma estrutura formal estabelecida. Dessa forma, foi possível extrair um maior número de informações importantes para a análise. A entrevista contou com nove perguntas estruturadas, as quais tiveram como assuntos principais: 1) como e quando o Abono foi implementado na instituição; 2) como os servidores tomaram conhecimento do benefício; 3) e qual a visão dos gestores de Recursos Humanos da instituição a respeito das contribuições, limitações e motivos que levam os servidores a solicitarem o Abono em vez da aposentadoria.

A coleta de dados secundários foi realizada por meio da análise de documentos e registros, entre os quais estão os processos administrativos de Abono Permanência dos servidores da Ifes em estudos e também da observação direta dos sistemas gerenciais de processos da instituição: o Sisprocesso.

As entrevistas e a análise dos documentos foram realizadas no quarto trimestre de 2007, com dez pessoas que trabalham diretamente com os processos de Abono Permanência na instituição. Essa escolha deve-se ao fato de que tais funcionários trabalham ou trabalhavam na Seção de Aposentadoria quando tal benefício foi implementado e também porque são eles que realizam os cálculos, formalizam e dão prosseguimento aos processos de Abono Permanência.

A finalidade principal deste estudo é responder à pergunta de pesquisa, que procurou descrever a implementação e apresentar as implicações do Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior e para seus servidores. As técnicas utilizadas para analisar os tipos de dados, tanto textuais quanto verbais, foram de análise de conteúdo (BARDIN, 2004). A análise de conteúdo “consiste em um instrumental metodológico que se pode aplicar a discursos diversos e a todas as formas de comunicação, seja qual for a natureza do seu suporte” (GODOY, 1995, p. 23). Entende-se que a análise de conteúdo é usada quando se quer ir além dos significados, da leitura simples do real, o que permitiu discutir os resultados advindos da análise dos assuntos 1, 2 e 3, expostos no decorrer desse procedimento metodológico.

Sendo assim, a análise das entrevistas deu-se de forma sistêmica, agregando os pontos convergentes a fim de se atingir o objetivo principal deste artigo.

## Resultados e discussões

### Contexto organizacional

O estudo foi realizado em uma instituição federal de ensino superior (Ifes) e contou com informações fundamentais

de sua Diretoria de Recursos Humanos. Esta é responsável pelo atendimento ao servidor técnico e docente, controle de pessoal, aposentadorias e pensões, cadastros e movimentação, documentação e arquivo pessoal, desenvolvimento de pessoal, capacitação e treinamento, registros financeiros e segurança, e higiene do trabalho.

A Diretoria de Recursos Humanos funciona de segunda a sexta-feira, em

***“[...] esse benefício acaba por atrair e motivar os funcionários, uma vez que fazem a escolha de recebê-lo e manter-se em atividade.”***

horário integral, com pausa para almoço e conta com 35 funcionários e nove estagiários.

Vinculada e subordinada à Pró-reitoria de Administração da instituição, tal diretoria está dividida em oito setores: Diretoria, Diretoria Assistente, Seção de Expediente, Seção de Atendimento ao Servidor, Serviço de Desenvolvimento de Pessoal, Serviço de Segurança e Higiene

no Trabalho, Serviço de Registros Financeiros e Serviço de Controle de Pessoal.

Com o surgimento do Regime Jurídico Único, no final de 1990, houve a necessidade de criar uma seção que resolvesse as questões de aposentadoria, que até então eram solucionadas pelo INSS. Tais questões passaram a ser resolvidas pelo Serviço de Controle de Pessoal, até que em 1995 e 1996, devido à grande demanda, foi criada a Seção de Aposentadorias e Pensões.

Atualmente, a Seção de Aposentadorias e Pensões encontra-se vinculada ao Serviço de Controle de Pessoal e é responsável pela parte de aposentadoria, pensões, benefícios e cadastro de servidores aposentados, pensionistas e seus dependentes. A seção conta com três funcionários e atende solicitações de 3.251 servidores ativos, 1.614 aposentados e 518 pensionistas.

### **Implementação e funcionamento do Abono Permanência na Ifes em estudo**

O Abono Permanência é resultado da transformação de uma isenção previdenciária que existia na Emenda Constitucional nº 20 de 1998. Em 2003, com a Emenda Constitucional nº 41, deixou de existir tal isenção e passou a vigorar o Abono Permanência. De acordo com um entrevistado, o governo só mudou o nome. As condições para se aposentar, seja aposentadoria integral ou proporcional, são as mesmas. “A diferença entre ambos é que, na isenção, o servidor não contribuía com a previdência, já no Abono Permanência, ele contribui e recebe esse abono como rendimento”, explicou.

Após a Emenda nº 41, a Ifes aguardou uma orientação normativa para instruir como seria o procedimento com o Abono. “Normalmente, quando é editada uma lei, espera-se a orientação normativa que vem disciplinar e orientar a concessão do que

vai ser operacionalizado”, explicou outro entrevistado. No início havia dúvidas de quando realmente seria concedido, pois a Emenda nº 41 é muito confusa. Então, houve dificuldade de operacionalização e a cobrança foi muito grande. A Secretaria de Recursos Humanos foi consultada e após normatizar e definir que a concessão seria a partir da implementação das condições da Emenda, muitos servidores receberam o pagamento retroativo. Ou seja, o Abono foi pago a partir da data em que o servidor passou a ter direito ao benefício – e não na data do requerimento para obtê-lo.

Logo após essa orientação, no início de 2004, foram concedidos os primeiros benefícios. Os servidores, tanto docentes quanto técnicos, tomaram conhecimento do benefício por meio de boletim, jornal com publicações da instituição, internet, sindicatos, associações, assembleias e, principalmente, pelos próprios servidores. Acredita-se que muitos ainda desconhecem o Abono pelo fato de que afeta a aposentadoria e não é todo mundo que está interessado no assunto; além disso, muitos servidores não frequentam os sindicatos e assembleias.

A maioria dos servidores que conhecem o Abono Permanência o chamam de “Pé-na-cova”. De acordo com um entrevistado, “Pé-na-cova” é um nome pejorativo, pois as pessoas acham que só quem está próximo de morrer tem direito ao benefício, mas não é bem assim. “Há pessoas relativamente jovens, em torno dos 50 anos, que ainda vão trabalhar por mais alguns anos e já estão recebendo o Abono”, salientou. É um incentivo ao servidor para permanecer na ativa (SERTÃO, 2005); não significa que o governo federal ou o serviço público esteja encarando o servidor como próximo da morte.

No ano de 2004, foram concedidos 255 benefícios, sendo que, desse total, 46 eram de docentes e 209 de técnicos administrativos. Em 2005, o total não passou de 20 benefícios, sendo 14 de docentes e seis de técnicos. Já em 2006, foram 44 concessões, das quais 28 de docentes e 16 de técnicos. Em 2007, foram concedidos 46 benefícios, sendo 19 de docentes e 27 de técnicos. Portanto, desde a sua implementação na instituição, já foram concedidos 365 benefícios de Abono Permanência.

Normalmente, o tempo que se leva desde o pedido do Abono até sua concessão gira em torno de sete a 15 dias. Isso porque, antes de o processo ser aberto, o servidor já compareceu à Seção de Aposentadoria e Pensões da Diretoria de Recursos Humanos da instituição e já foram feitos os cálculos. Com a abertura do processo de solicitação do Abono Permanência, caso a pasta do servidor esteja com toda a documentação, só é necessário anexar a cópia dos documentos de averbação e os outros dados. O sistema, que é todo informatizado, possui o tempo de trabalho do servidor, a data de ingresso no serviço público e o cargo que ocupa. Basta formalizar tudo, passar pelo diretor e lançar o Abono no sistema de pagamento (Siape). Outro ponto a se observar é a data em que a folha de pagamento é fechada. Normalmente, a do mês seguinte fica aberta até a segunda semana do mês em curso. Supondo que o processo é concluído no dia 5 de novembro e a folha de pagamento fecha por volta do dia 13, é possível ser lançado o Abono para pagamento no mês seguinte. Agora, se o processo for concluído no dia 15 de novembro, por exemplo, a folha de novembro já estará fechada. Nesse caso, só será possível lançar o Abono na folha de pagamento de dezembro.

Atualmente, todos os cálculos são realizados manualmente e com o auxílio de um sistema on line desenvolvido pela Central de Processamento de Dados (CPD) da instituição, juntamente com a Seção de Aposentadoria e Pensões. Tal sistema, que está em fase de testes, permitirá aos servidores saber quando pleitear aposentadoria ou o Abono Permanência.

Verificou-se, mediante a realização de entrevistas, que os servidores solicitam o benefício, na maior parte das vezes, por questões financeiras. Primeiramente porque, estando em atividade, o trabalhador não perde outros benefícios que perderia caso se aposentasse, como o vale-alimentação, o adicional de insalubridade e a função que ocupa. Segundo, porque as regras de aposentadoria exigem a idade de 60 anos para aposentadoria integral e, a partir de 53 anos, para a aposentadoria proporcional, em alguns casos, o servidor já tem direito ao Abono. De acordo com as entrevistas, a aposentadoria proporcional não é uma aposentadoria boa, pois “o servidor acaba perdendo muito do que vai receber”. Por esse motivo, prefere aguardar a aposentadoria integral e, enquanto espera, recebe o Abono.

Em outros casos, os servidores fazem a opção pelo Abono porque querem continuar a trabalhar e não possuem outra atividade. Acredita-se que no serviço público falte motivação e incentivo para as pessoas trabalharem. Essa foi uma forma de o governo manter por mais tempo o pessoal, já que há menos contratações. Além do mais, com isso a folha de pessoal torna-se menos onerosa. “O Abono Permanência tem o objetivo [...] de promover maior economia ao Estado que, com a permanência do servidor na ativa, consegue postergar a dupla despesa de pagar proventos a este e remuneração ao que o substituirá” (SERTÃO, 2005, p. 2).

Pode-se perceber que os entrevistados acreditam que a contribuição do Abono Permanência acaba mantendo o servidor mais tempo em atividade. Com isso, prende o bom e experiente profissional por mais tempo, postergando sua aposentadoria. A grande importância está em poder contar com a experiência dessas pessoas, principalmente para quem está começando.

A despeito dos resultados gerais, o Quadro 1 apresenta as principais implicações da implementação do Abono Permanência no caso da Ifes analisada. Pode-se observar que as contribuições e limitações sintetizadas sobre a aplicação do Abono Permanência, no caso em estudo, são de fundamental importância. Além de reafirmarem o ponto de vista de alguns autores, de que os trabalhadores selecionam os benefícios de acordo com suas necessidades individuais – no caso do Abono, por motivação pessoal ou para não perder outros benefícios caso se aposentasse –, demonstram que nem sempre os benefícios oferecidos atendem a todos os funcionários de maneira satisfatória, como ressaltou um

gestor entrevistado a respeito do Abono para determinados tetos salariais.

### Considerações finais

Este trabalho, em consonância com o objetivo proposto, apresentou a implementação do Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior e procurou descrever o funcionamento, a operacionalização e as implicações do benefício para seus servidores e para a própria instituição.

Nesse sentido buscou-se, a partir das entrevistas, ampliar e enriquecer a discussão sobre os benefícios sociais na administração pública e quais as contribuições e limitações dos benefícios na vida dessas pessoas.

Pode-se perceber que, em conformidade ao objetivo que foi criado, os servidores acreditam que a contribuição do Abono Permanência é mantê-los por mais tempo em atividade, adiando assim a aposentadoria, e também promover maior economia aos cofres públicos.

**Quadro 1: Contribuições e Limitações do Abono Permanência no caso da Ifes em estudo**

Contribuições	Limitações
Incentiva o servidor a permanecer em atividade.	O servidor continua pagando imposto de renda, em vez da antiga isenção de contribuição previdenciária.
Promove maior economia ao Estado, postergando a dupla despesa de pagar proventos a este e remuneração ao que o substituirá.	
Mantém a arrecadação dos fundos de previdência.	Para determinados tetos salariais, não vale a pena requerer o benefício, pois esse fará pouca ou nenhuma diferença salarial.
O servidor continua recebendo outros benefícios que perderia caso se aposentasse.	
Motivação pessoal do servidor em continuar trabalhando.	

Fonte: Elaboração própria

De acordo com a literatura de gestão de pessoas, vimos ainda que esse benefício acaba por atrair e motivar os funcionários, uma vez que fazem a escolha de recebê-lo e manter-se em atividade. Entretanto, surgiram algumas limitações que precisam ser consideradas. A partir do estudo realizado na Ifes neste artigo, em alguns casos, se o servidor tiver o tempo integral não vale a pena fazer o pedido desse Abono. Pois, com a aposentadoria integral, até determinado teto salarial, o servidor fica isento da contribuição; recebendo o Abono, ele contribui. Ou seja, recebe o Abono e tem descontada a contribuição previdenciária. Nesses casos, só é vantajoso permanecer em atividade se o servidor realmente quiser ou por motivos pessoais, pois no final das contas não vai fazer muita diferença.

Conclui-se, portanto, que o Abono Permanência é um benefício importante na gestão pública, pois mantém as pessoas mais experientes por mais tempo em atividade e promove um menor custeio do Estado. Além disso, é requerido não só por questões financeiras, como também pessoais e motivacionais.

Vale ressaltar que esses são os primeiros passos deste estudo na área de gestão de pessoas no contexto da Ifes e a visão de seus gestores a respeito do assunto. Pode-se reforçar que a pesquisa se concentrou somente nas pessoas que trabalham com tal benefício, o que é um limitador. No entanto, os resultados alcançados são capazes de propiciar bases para estudos futuros, uma vez que podem ser feitos estudos similares e comparativos com as pessoas que também recebem o benefício.

Por último, é importante destacar que este estudo contribui nas discussões sobre benefícios na gestão de pessoas, em especial na instituição federal de ensino superior em questão, apresentando as vantagens de se requerer o benefício e as desvantagens ou limitações que merecem ser mais discutidas dentro da Ifes e por seus profissionais. Além disso, é um benefício a ser estudado com mais profundidade e tomado como potencial para instituições privadas, visto que só é oferecido na esfera pública e pode gerar contribuições e desdobramentos semelhantes na esfera privada e no terceiro setor.

(Artigo recebido em outubro de 2008. Versão final em fevereiro de 2009).

## Referências

- ARAÚJO, Luis César G. de. *Gestão de Pessoas*. São Paulo: Atlas, 2006.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOHLANDER, George W.; SNELL, Scott; SHERMAN, Arthur. *Administração de Recursos Humanos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41*, de 31 de Dezembro de 2003. Diário Oficial, fev. 2004.
- BRATTON, John; GOLD, Jeffrey. *Human Resource Management: Theory and Practice*. 2 ed. Macmillan Business, 1999.
- FRANÇA, Ana Cristina Limongi. *Práticas de Recursos Humanos: PRH: conceitos, ferramentas e procedimentos*. São Paulo: Atlas, 2007.
- FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG. *Abono Permanência*. Disponível em: <<http://www4.furg.br/sarh/arquivos/procedimentos/000037.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2007.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – GESP. Instrução da Unidade Central de Recursos Humanos. 29 out. 2004. Disponível em: <[http://www.e-folha.sp.gov.br/contr-prev/instrucao/Inst\\_UCRH\\_02\\_2004.doc](http://www.e-folha.sp.gov.br/contr-prev/instrucao/Inst_UCRH_02_2004.doc)>. Acesso em: 20 set. 2007.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. *Revista de Administração de Empresas – RAE*. São Paulo, USP, v. 35, n.3, p. 20-29, mai./jun. 1995.
- LACOMBE, F. J. M. *Recursos Humanos: princípios e tendências*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. *Metodologia do Trabalho Científico*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- MARTINS, Bruno Sá Freire. A natureza jurídica do abono de permanência. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 9, n. 538, 27 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6107>>. Acesso em: 04 set. 2007.
- SERTÃO, Alex Sandro Lial. *Abono de Permanência*. 25 mai. 2005. Artigo. Disponível em: <[http://www.tce.pi.gov.br/documentos/artigos/abono\\_permanencia.pdf](http://www.tce.pi.gov.br/documentos/artigos/abono_permanencia.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2007.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR. *Implicações da Reforma da Previdência para o Servidor Público*. Mai. 2004. Disponível em: <<http://www.srh.ufscar.br/Duvidas/o20aposentadoria.doc>>. Acesso em: 04 set. 2007.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e método*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## Resumo – Resumen - Abstract

### **Abono Permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos**

*Roberta Martins Xavier e Magnus Luiz Emmendoerfer*

A preocupação principal deste artigo é descrever a implementação do Abono Permanência em uma Instituição Federal de Ensino Superior e as implicações que o mesmo acarretou a seus servidores e à própria instituição. O objetivo pretendido aqui não está em exaurir o assunto então tratado, mas mostrar o quanto este pode ser importante, partindo do pressuposto de seu significado intrínseco na motivação para o trabalho. O principal interessado no assunto é o servidor público e esse pode usufruir do benefício dado sua idade para aposentar. Trata-se de uma pesquisa descritiva, cuja coleta se deu por entrevistas semiestruturadas e individuais com funcionários que trabalham diretamente com os processos de Abono Permanência, e também pela análise de documentos e observação direta dos sistemas gerenciais de processos administrativos da instituição. Este estudo contribui nas discussões sobre benefícios sociais na Gestão de Pessoas e a utilização desses recursos na administração pública. Pode-se concluir que o Abono Permanência traz diversas contribuições como, por exemplo, a motivação pessoal em continuar trabalhando, porém, apresenta algumas limitações no próprio incentivo ao benefício, que pode não ser interessante em determinados tetos salariais.

**Palavras-chave:** gestão de pessoas, benefícios sociais, servidor público.

### **Abono Permanencia en una institución federal de enseñanza superior: aplicación y desdoblamiento**

*Roberta Martins Xavier y Magnus Luiz Emmendoerfer*

La principal preocupación de este artículo es describir la implementación del Abono Permanencia en una Universidad y las implicaciones que el mismo acarreó a sus funcionarios y a la propia Institución. El objetivo del artículo es descoyuntar el tema tratado, pero mostrar el cuanto éste puede ser importante, partiendo de la hipótesis de su significado intrínseco en la motivación para el trabajo. El principal interesado en el tema es el funcionario, que puede disfrutar de este beneficio de acuerdo con su edad para jubilarse. Se trata de una investigación descriptiva, cuya recolección de datos fue a través de entrevistas semiestruturadas e individuales con funcionarios que trabajan directamente con los procesos del Abono Permanencia, y también a través del análisis de documentos y observación directa de los sistemas gerenciales de procesos administrativos de la Universidad. Este estudio contribuye a las discusiones sobre beneficios sociales en la Gestión de Personas y la utilización de estos recursos en la administración pública. Se puede concluir que el Abono Permanencia trae diversas contribuciones como, por ejemplo, la motivación personal para continuar trabajando, pero, presenta algunas limitaciones en el propio incentivo al beneficio, que puede no ser interesante para determinados sueldos.

**Palabras clave:** gestión de personas, beneficios sociales, funcionario público.

### **Bonus Permanence in a federal university: application and developments**

*Roberta Martins Xavier and Magnus Luiz Emmendoerfer*

The main concern of this paper is to describe the implementation of “Bonus Permanence” in a Federal University and the contributions it brings to the institution itself. We do not intend to exhaust the subject, but to show its importance based on the assumption of its intrinsic motivational meaning at work. The most interested readers in the subject are public employees, mainly the ones

who can enjoy that benefit at retiring age. It is a descriptive research, the data was collected through semi-structured interviews and through individual interviews with employees that work directly with “Bonus Permanence” processes, and also through analysis of documents and direct observation of the management systems of administrative processes at this university. This study contributes to discussions on social benefits in People Management and on the use of those resources in the public administration. It was possible to conclude that the “Bonus Permanence” brings several contributions as, for example, personal motivation to continue working. However, it presents some limitations also, as the “Bonnus Permanence” becomes uninteresting at certain salary levels.

**Keywords:** people management, social benefits, public employee

---

Roberta Martins Xavier

Estudante de Administração da Universidade Federal de Viçosa. Contato: roberta.mx@hotmail.com

Magnus Luiz Emmendoerfer

Professor de Administração da Universidade Federal de Viçosa; doutorando em Ciências Humanas – Sociologia e Política – pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: magnus@ufv.br

# Implementação de uma política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte

*Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa*

## **Introdução**

A preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos processos de crescimento e desenvolvimento deu-se lentamente e de modo diferenciado entre distintos atores sociais, até culminar no conceito de desenvolvimento sustentável – uma nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se limitam apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.

Esse novo conceito de desenvolvimento é consolidado em alguns eventos de referência internacional, como a Conferência de Estocolmo, em 1972; a Comissão Brundtland – que encerrou seus trabalhos em 1987, com a publicação do seu relatório final denominado “Nosso futuro comum” –; e a Eco-92 ou Rio-92, onde foi aprovada, entre outros documentos, a Agenda 21.

Em um contexto marcado pela disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável e ainda como desdobramento do Projeto Áridas (1995) – estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro –, é promulgado, em 1997, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (PDS/RN).<sup>1</sup>

O PDS/RN – coordenado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema), vinculado à Secretaria de Planejamento de Estado (Seplan) – contou com o apoio da consultoria do Instituto Interamericano de Apoio à Agricultura (Iica). Sua formulação envolveu ao mesmo tempo um trabalho político e técnico. Como preconizado pelo Áridas, a metodologia empregada na elaboração do Plano foi participativa – com a consulta dos mais variados e representativos segmentos da sociedade.

Em entrevistas preliminares com técnicos e gestores do governo, verificou-se que muitas das ações propostas no Plano não estavam sendo cumpridas, o que apontava para um futuro no qual dificilmente os seus objetivos e metas globais seriam alcançados. Constatada esta situação, veio, então, a pergunta: “quais os fatores que explicam a dificuldade de implementação do PDS/RN?”.

Vale salientar que o conceito de implementação deve ser aqui compreendido como o conjunto de decisões e de ações postas em prática pelo Estado visando à consecução dos programas propostos no PDS/RN, não representando necessariamente o alcance de seus impactos, já que a avaliação da conquista de muitos deles só pode se dar a longo prazo (o Plano cobre o período de 1997 a 2010).

Dadas a diversidade e a complexidade dos temas abordados no Plano potiguar,

optou-se por investigar somente uma de suas políticas, qual seja, a ‘Política Ambiental – Conservação e Uso dos Recursos Naturais’, que envolve a gestão dos recursos hídricos, a educação ambiental, o desenvolvimento florestal, as reservas da biosfera da Mata Atlântica, o monitoramento de solos agrícolas, a preservação de áreas de proteção ambiental e a criação de unidades de conservação.

Embora todas as áreas tenham igual importância e devam ser tratadas simultaneamente e de maneira integrada, o foco na política ambiental deve-se, sobretudo, ao fato de essa política representar uma questão central para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte. Com efeito, como um dos estados mais bem dotados do Nordeste, o crescimento da economia norte-rio-grandense tem-se baseado em grande medida, nas últimas décadas, na exploração de recursos naturais e em atividades como a exploração de petróleo, a fruticultura (que usa o potencial de recursos do Vale do Açu) e o turismo (que aproveita o seu extenso espaço litorâneo).

Cabe ressaltar que o problema a ser investigado não contempla a avaliação técnica da pertinência das ações propostas na política ambiental, mas o seu grau de implementação. Outra delimitação deste estudo refere-se ao seu aspecto temporal – o período avaliado vai desde a divulgação do PDS/RN (1997) até julho de 2001, deixando, portanto, de contemplar aspectos e ações empreendidas após essa data.

## A investigação

Partindo-se do pressuposto de que a dificuldade de implementação da política ambiental contida no PDS/RN deve-se, de um lado, à ineficiência do Estado e, de ou-

tro, à baixa capacidade de articulação dos atores sociais envolvidos na consecução dessa política, foi construído um modelo analítico composto por quatro dimensões:

- *efetividade dos modelos de gestão* – agregado e setorial;
- *capacidade de governo* para a implementação da política ambiental;
- *grau de influência dos atores sociais* na implementação da política ambiental;
- *cumprimento das ações previstas* nos sete programas que compõem a política ambiental.

Os dois primeiros itens buscam exprimir a (in) eficiência do Estado, o terceiro deve expressar a (baixa) capacidade de articulação dos atores sociais envolvidos e o último tópico, por sua vez, qualifica a própria implementação da política ambiental do PDS/RN.

Os meios utilizados para qualificar as dimensões acima citadas foram a pesquisa bibliográfica, a investigação documental e a pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas.

#### **Efetividade dos modelos de gestão – agregado e setorial**

Por modelos de gestão, entende-se aqui os estilos de gerência ou de administração para a implementação de políticas públicas. O que se quer observar mais especificamente é o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de “fazer” políticas públicas.

A literatura existente sobre modelos de gestão voltados especificamente para a implementação de planos de desenvolvimento sustentável é muito escassa. Para Buarque (1999):

o modelo de gestão é o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para

implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando e articulando os atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo. (BUARQUE, 1999, p.100)

No Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (PDS/RN):

***“[...] como um dos estados mais bem dotados do Nordeste, o crescimento norte-rio-grandense tem-se baseado em grande medida, nas últimas décadas, na exploração de recursos naturais e em atividades como a exploração de petróleo, a fruticultura e o turismo.”***

O modelo de gestão do Plano é o instrumento assegurador de uma estrutura que define a forma de organização democrática, participativa e transparente, capaz de permitir fluxos decisórios para detalhamento, negociação, execução, acompanhamento e avaliação das diretrizes e suas conseqüentes ações, voltados para a legitimação e institucionalização do

Plano.” (Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, 1997, p.161)

No PDS/RN, propõe-se um modelo de gestão agregado para o Plano como um todo e modelos de gestão setoriais para as políticas específicas. O primeiro tem caráter mais político, exigindo a participação e a legitimação dos níveis de decisão superior, na sua concepção, aprovação e implantação. Os modelos de gestão setoriais, por sua vez, privilegiam o componente técnico, sem negligenciar, contudo, as implicações institucionais e políticas.

No que diz respeito ao “modelo de gestão agregado”, o primeiro ponto que chama a atenção é a parca legitimidade que esse obteve junto às instâncias superiores de decisão. O modelo proposto pelo PDS/RN mostrou-se extremamente burocratizado – formal, rígido e pesado –, com uma estrutura hierárquica vertical e centralizada, caracterizando uma típica abordagem *top-down* na implementação de políticas públicas.<sup>2</sup>

Objetivando tornar o processo democrático e participativo, foram previstas inúmeras instâncias de descentralização do Plano. Na prática, porém, o número excessivo de conselhos e colegiados e a inabilidade do Estado em institucionalizá-los inviabilizaram a operacionalização do Plano. A realidade verificada sugere que todas essas estruturas foram propostas mais como retórica do que para funcionar efetivamente.

Outro aspecto que merece destaque é a inexistência de mecanismos que permitam a participação dos atores sociais na gestão e no controle do PDS/RN e que obriguem o Estado a prestar contas e a assumir responsabilidades perante os cidadãos sobre o desempenho do Plano.

Em outras palavras, o “modelo de gestão” definido para o “nível agregado” não prevê instrumentos que garantam o controle social do Plano e a responsabilização ou *accountability* do Estado.<sup>3</sup>

No que se refere ao “modelo de gestão setorial” da política ambiental, o foco da discussão centrou-se no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema) – órgão superior do Sistema Estadual de Controle e Preservação do Meio Ambiente (Sisnema) – e no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (Idema) – órgão coordenador e executor da política ambiental.

A análise dos resultados evidencia que o Conema não cumpre a sua atribuição de servir como campo de negociação para deliberar sobre a política ambiental e as grandes diretrizes do desenvolvimento sustentável do Estado, assumindo simplesmente um papel burocrático-formal. Além disso, a leitura das atas e os discursos dos conselheiros mostram que as questões colocadas na pauta do Conema têm, na maioria das vezes, caráter emergencial, sem planejamento ou priorização. Não há continuidade dos temas tratados em sua agenda, a qual se caracteriza por uma trajetória errática. De todas essas colocações, pode-se inferir que a política ambiental e de preservação dos recursos naturais não é tema prioritário na formação da agenda do Estado.

Quanto ao Idema, embora venha cumprindo o seu papel de coordenador e executor da política ambiental, o faz de maneira ineficaz, o que pode ser atestado pelo insuficiente grau de cumprimento das ações previstas nos sete programas que compõem essa política.

Por fim, o fato de não cumprir devidamente uma função tão primordial para a preservação do meio ambiente – que é a

fiscalização – faz com que a imagem do Idema fique bem desgastada perante grupos da sociedade civil organizada. Mais do que isso, o Idema, em alguns casos, é até acusado de ser conivente com a degradação ambiental.

Pelo relatado, pode-se claramente deduzir que os modelos de gestão, tanto o agregado como o setorial, não foram bem-sucedidos, fato que concorre para a ineficiência do Estado.

### **Capacidade de governo**

Entende-se que a capacidade de governo é aspecto crucial para a eficiência do Estado. Para Matus (1996b), a capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle.

A capacidade de governo é a capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, competências, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema [grau de dificuldade da proposta] e o conteúdo propositivo do projeto de governo [proposta de objetivos e de meios]. (MATUS, 1996b, p. 52; as explicações entre colchetes são dos autores).

A capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, que um governo tem para implementar as suas políticas também é conhecida pelo termo governança (BRESSER-PEREIRA, 1998). O exame da dimensão ‘capacidade de governo’ é feito por meio da caracterização dos indicadores que a compõem, segundo exposição a seguir.

### **a) Instrumentos financeiros/ fiscais e instrumentos institucionais**

O grau de mobilização e de utilização de recursos financeiros e institucionais é um dos aspectos a serem considerados na avaliação da capacidade de governo, *governance* ou governança (BRESSER, 1998; DINIZ, 1997).

O PDS/RN dedica um capítulo aos ‘Instrumentos Gerais do Plano’, tanto de natureza financeira e fiscal quanto institucional. Os primeiros são os recursos – públicos e privados – que podem ser mobilizados para investimento direto do governo ou fomento ao investimento empresarial produtivo no Estado. Já os instrumentos institucionais configuram-se como operacionais, legais e organizacionais. Esses instrumentos – ferramenta básica para a ação e para a efetiva implementação das políticas e programas – são definidos para cada política setorial e para o Plano como um todo.

Quanto aos instrumentos financeiros e fiscais, a análise de sua real utilização, tanto no nível agregado como no nível setorial, ficou inviabilizada pelo fato de os recursos entrarem no Estado em conta única, sendo, portanto, difícil identificar a sua origem, e mesmo que fosse possível identificá-la, não haveria como discriminar o quanto foi investido em cada ação do Plano.

Existem, contudo, fortes indícios de que muito pouco daquilo que foi preconizado no PDS/RN para tais instrumentos tenha sido efetivamente concretizado: 1) imprecisão na estimativa dos recursos, cujo período de vigência é, em muitos casos, indefinido; 2) desatualização dos valores monetários (estimados em dólar, supondo paridade com o real); e 3) a premissa irreal e superotimista em que os investimentos foram calculados (crescimento de 8% do PIB estadual, previsto

pelos formuladores do Plano no desenho do cenário desejado, face a taxas reais em torno de 3% nos últimos anos)

No que diz respeito aos recursos fiscais/financeiros no nível setorial, as evidências inferidas de uma análise do Plano Plurianual de Investimentos do Estado (PPA) – 2000 a 2003 – indicam claramente que as ações voltadas à preservação do meio ambiente (desenvolvimento sustentável da zona costeira; preservação e recuperação de áreas de proteção ambiental e de riscos ecológicos; conservação da biodiversidade; educação ambiental e gestão ambiental dos recursos hídricos) são preteridas, em relação à construção, à ampliação e à recuperação de adutoras, canais, barragens, açudes, poços e projetos de irrigação. A comparação dos valores destinados no PPA à ampliação e otimização da infraestrutura hídrica em relação às verbas direcionadas às ações da política ambiental – que é da ordem de 14 para 1 – comprova esse fato.

Tal constatação aliada a indícios depreendidos da verificação do status de outros mecanismos de natureza financeira e fiscal previstos para a política ambiental revela que esses instrumentos foram pouquíssimo utilizados. O Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente (Fepema) não foi regulamentado; inexistente uma política de incentivos fiscais para a conservação do meio ambiente e vários dos financiamentos previstos não se concretizaram.

As colocações acima mencionadas para ambos os níveis – agregado e setorial – não devem levar, contudo, à conclusão simplista de que o Estado é incompetente na mobilização e utilização de instrumentos fiscais/financeiros. Há que se investigar se o posicionamento do Estado, além de sua inépcia, também não decorre de uma preferência política.

O direcionamento dos recursos existentes não é guiado pela previsão de planos e programas, mas, sim, pelos critérios de priorização que o governo do Estado confere a certas atividades, algumas das quais, inclusive, são predadoras do meio ambiente.

Consulta ao documento “Mensagem Governamental – 2002” dá claros sinais das atividades privilegiadas: a construção e ampliação da infraestrutura hídrica e a carcinicultura (cultura do camarão). Segundo esse documento, que usa como fonte os dados da Seplan/RN, os investimentos em infraestrutura hídrica acumulados de 1995 a 2001 foram de R\$ 504,6 milhões. Para se ter um grau de comparação, os investimentos em outros três programas – o do leite, o de combate à pobreza rural e o de habitação popular – ficaram, no mesmo período considerado, em R\$ 283,2 milhões.

Ainda que se reconheça a importância de se levar água de qualidade a uma população carente, essa ação por si só não é suficiente para garantir melhoria da qualidade de vida, se não for acompanhada de efetiva política de uso e conservação dos solos agrícolas, sobretudo em um estado como o Rio Grande do Norte, que tem cerca de 82% de sua área total inserida no Polígono das Secas. Ora, pela avaliação dessa pesquisa, o “Programa de Monitoramento de Solos Agrícolas e Conservação/Recuperação dos Solos Degradados” – um dos programas da política ambiental – foi considerado insatisfatório: não existe um programa específico para o uso, o monitoramento e a conservação dos solos agrícolas. A aplicação de práticas conservacionistas e a utilização de tecnologias inovadoras para a recuperação de solos degradados são quase inexistentes.

Um aspecto a ser observado na ampliação e otimização da infraestrutura hídrica diz respeito ao levantamento de seus impactos ambientais. Segundo avaliação do “Programa de Gestão Ambiental dos Recursos Hídricos” – mais um dos programas da política ambiental –, inexistiu um projeto específico e formal com essa finalidade. Além disso, o controle da qualidade da água dos principais reservatórios públicos do Estado, bem como o monitoramento dos poços nos aquíferos costeiros não estão sendo feitos sistematicamente.

No que se refere à carcinicultura, de acordo com a “Mensagem Governamental – 2002”, a maior parte dos incentivos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do RN (Proadi) foi direcionada para as atividades ligadas ao setor, cuja produção aumentou de 443,4 toneladas, em 1997, para 12.000 toneladas, em 2001 (dados da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão). Nesse ano, o camarão ocupou a segunda posição da pauta de exportações do Estado, gerando divisas de US\$20 milhões.

Vale ressaltar que a questão da carcinicultura, cujo aumento da produção no período citado – de 1997 a 2001 – foi de surpreendentes 2.600%, entrou na pauta das questões emergenciais do Conema por se tratar de atividade altamente depredadora do meio ambiente, ao devastar extensas áreas de mangues. Pelo que consta, o aumento vertiginoso da carcinicultura se deve à expansão contínua de áreas utilizadas. Não há referência ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras ou poupadoras de recursos naturais que justifiquem o crescimento da capacidade produtiva do setor nos níveis identificados, fato que coloca em xeque a sustentabilidade dessa atividade.

Quanto aos instrumentos institucionais, no nível agregado, praticamente nada do

que foi estabelecido – concessão de serviço público, organizações sociais/contratos de gestão e fundo de aval da pequena empresa – está sendo cumprido.

No nível setorial, embora haja êxitos, sobretudo do ponto de vista legal, não se pode desconsiderar o fraco desempenho dos instrumentos operacionais e organizacionais. Isso se evidencia na fragilidade do aparato organizativo do Idema e na sua própria performance, expressa na

***“A inexistência de indicadores de desempenho e de avaliação do PDS/RN revela a ausência de domínio sobre uma técnica essencial para a eficiência de sua implementação e compromete a capacidade gerencial do Estado [..]”***

avaliação insatisfatória de vários dos programas da política ambiental e na sua incapacidade – face a imperativos técnicos e financeiros e mesmo a compromissos políticos – de cumprir com a fiscalização, uma de suas principais atribuições.

#### **b) Consultoria externa**

Entende-se que a necessidade de contratação de consultoria externa para a

implementação de uma política está relacionada com a competência técnica do quadro funcional do governo, item que compõe a 'capacidade de implementação' – uma das facetas da governança (DINIZ, 1997).

A implementação da política ambiental requereu a contratação de consultoria externa – justificada pela insuficiência ou pela total ausência de quadros qualificados no Estado, fato que denota a sua baixa capacidade gerencial. Vale notar que a contratação de consultoria não havia sido prevista no modelo de gestão agregado, tampouco no setorial.

O Programa de Recursos Hídricos – Gestão Ambiental – é, entre os programas da política ambiental, o mais beneficiado com serviços de consultoria, o que não surpreende, pois, como já foi mencionado, trata-se de área privilegiada em termos de recursos e de investimentos por parte do Estado.

### **c) Indicadores de desempenho e de avaliação**

Um conjunto bem definido de indicadores de desempenho e de avaliação de um plano ou projeto revela o domínio da técnica necessária para boa condução processo, sendo, portanto, uma das facetas da capacidade de governo (MATUS, 1996b).

As medidas de desempenho ou indicadores de avaliação de um plano, programa ou projeto devem responder às seguintes perguntas básicas: 'Como as coisas estão sendo feitas?' e 'Que resultados são obtidos?'

Na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico (COHEN e FRANCO, 2000). Os indicadores constituem atos, representações, eventos, materiais ou obras que definem o desempenho padrão a ser alcançado, de acordo com os resultados

previstos em um programa ou projeto (MARTINIC, 1997).

A inexistência de indicadores de desempenho e de avaliação do PDS/RN revela a ausência de domínio sobre uma técnica essencial para a eficiência de sua implementação e compromete a capacidade gerencial do Estado, inibindo qualquer forma de acompanhamento, avaliação e controle do Plano.

As razões apontadas para o fato de o PDS/RN não adotar o uso de indicadores são: a inexistência de uma cultura de avaliação no Estado; a inexperiência das equipes técnicas; e a premência de outras questões, sobretudo de natureza financeira.

### **d) Articulação intersetorial da gestão ambiental**

O grau de articulação intersetorial das entidades responsáveis pela implementação de uma política, bem como a habilidade do Estado em ajustar e articular programas setoriais e focalizados àqueles mais abrangentes e de maior alcance são facetas da capacidade de coordenação do Estado, a qual representa, por sua vez, um dos aspectos da capacidade de governo ou *governance* (DINIZ, 1997).

A estrutura governamental, de acordo com a lógica intersetorial, supõe a articulação de planos e o compartilhamento de informações, além de ser mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação (INOJOSA, 1998).

No que tange à articulação intersetorial da gestão ambiental, essa esbarra em um modelo de gestão setorial rígido e verticalizado para a tomada de decisões, o que inviabiliza a descentralização e a participação – essenciais à lógica intersetorial.

Há pouco espaço para a articulação de planos e para o compartilhamento de recursos, de experiências e de informações.

Grande parte das ações se dá de maneira isolada, dispersa e desarticulada. Essa situação é agravada pelo fato de muitos técnicos do Estado desconhcerem o Plano, o qual fica insulado e restrito a alguns setores da administração pública. Em outras palavras, inexistente no Estado uma institucionalização do PDS/RN e da política ambiental, em particular.

Além de indicar a inabilidade do Estado em ajustar e articular programas setoriais focalizados aos mais abrangentes e de largo alcance, o débil grau de articulação intersectorial na implementação da política ambiental revela a baixa capacidade de coordenação do Estado no que diz respeito à integração das diversas entidades envolvidas, de modo a garantir a coerência e a otimização das ações dessa política.

Em suma, a apreciação desses indicadores permite afirmar que a capacidade de governo para a implementação da política ambiental é baixa, sendo mais um fator que converge para a ineficiência do Estado.

### **Grau de influência dos atores sociais**

O conceito de ator social pode gerar múltiplas interpretações. Nas ciências humanas, há várias categorias relativas a aglomerados humanos de natureza bastante distinta que, muitas vezes, são empregadas como se fossem sinônimas.

O ator social possui características singulares que o distinguem de conceitos como: agente (teoria econômica), classe social (teoria política), estrato social (sociologia), estrato demográfico (demografia) e outros, como a categoria multidão e alguns de seus sinônimos, que se referem a grupos humanos pouco estáveis ou circunstanciais. O conceito de ator social, portanto, requer uma definição prévia.

Neste trabalho, parte-se da concepção de que o ator social é a cúpula ou a direção de uma organização (ator-grupo), ou até mesmo uma personalidade (ator-pessoa), que deve preencher os seguintes requisitos: (MATUS, 1996a).

- ter um projeto que oriente sua ação;
- ter uma organização estável;
- deter recursos (técnicos, cognitivos, poder político e econômico) essenciais ao funcionamento de uma organização ou ao desenvolvimento de uma política;
- participar efetivamente de um jogo social, tendo a capacidade de produzir fatos, não sendo mero observador.

Há que se ressaltar, no entanto, o entendimento que o PDS/RN dá ao conceito de 'ator social', diferenciando o Estado (instituições públicas governamentais) dos demais atores (grupos ou segmentos da sociedade com posições e interesses diversificados). Fica nítido que essa abordagem simplifica uma realidade que é complexa e multifacetada, pois o Estado – representado por suas instituições e dirigentes – participa igualmente do jogo social, devendo, portanto, para um retrato mais fiel à realidade, ser considerado um ator social que não se distingue dos demais.

Além disso, a abordagem não reconhece o relevante papel exercido pelas burocracias públicas na implementação de planos e projetos, ignorando a problematização da relação principal-agente: as políticas implementadas pelos burocratas não são necessariamente as inicialmente definidas pelos políticos. Os burocratas têm razoável grau de discricionariedade no desempenho de suas funções e podem ter interesses próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que representam (PRZEWORSKI, 2001).

Para melhor avaliação do grau de influência dos atores sociais na

implementação da política ambiental, há que se fazer referência à participação social, tanto na fase de formulação como na fase de implementação do PDS/RN.

Na fase de formulação do Plano, os trabalhos concentraram-se na capital, limitando-se às representações estaduais, as quais dificilmente conseguem expressar os anseios de todo o Estado, privilegiando os municípios e grupos mais fortes. Não houve empenho por parte do governo em envolver toda a população, o que é agravado pelo fato de o Plano não ter sido sequer discutido na Assembleia Legislativa.

Na fase de implementação, a sociedade teve postura passiva – ela não se organizou e não se mobilizou para cobrar a execução das ações previstas no Plano; em outras palavras, o controle social não aconteceu.

Essa constatação é coerente com a análise feita sobre o modelo de gestão agregado, proposto no PDS/RN – formal, rígido e centralizado, não prevendo mecanismos que permitissem a participação dos atores sociais na gestão e no controle do Plano.

Na política ambiental, a ausência de controle social é potencializada em função da inexistência de canais formais para a participação de representantes de órgãos locais. É bom lembrar que, no que tange à descentralização da gestão ambiental, o modelo de gestão setorial falha completamente.

Seria simplista, no entanto, atribuir os baixos níveis de participação social somente ao fracasso da descentralização na gestão da política ambiental. Entre outras prováveis causas, merece destaque a irrelevância do tema em pauta – preservação do meio ambiente –, quando confrontado a outras prioridades econômicas e de subsistência, sobretudo em um

estado caracterizado por baixos indicadores sociais, como é o caso do Rio Grande do Norte.

O Conema – como lócus privilegiado da presença dos atores sociais – não consegue dar direção e materialidade à política ambiental. Sua agenda caracteriza-se pela pulverização dos temas tratados, dos quais muitos têm caráter emergencial, sem guardar coerência com as prioridades do PDS/RN. A produção de resoluções é exígua.

No tocante às contribuições dos atores sociais para a implementação da política ambiental, o Estado, representado pelo Idema, é o ator hegemônico pois, apesar de sua ineficiência; de se pautar por uma agenda errática, emergencial e sem prioridades; de uma conduta mais preocupada com o respaldo de financiamentos perante o governo federal e organismos internacionais; e de uma postura, muitas vezes, reativa face a demandas de outros atores, o Idema é o que mais apresenta projetos e propostas de ações, além de ser o ator que mais recursos detém para implementá-las.

O fato de ser o ator hegemônico permite ao Estado, muitas vezes, impor a sua agenda, a qual nem sempre é compatível com as premissas da política ambiental (proposta no PDS/RN pelo próprio Estado), podendo até contrariá-las, como atestam os altos investimentos em construção e ampliação da infraestrutura hídrica e em carcinicultura. Tal situação expressa a contradição e a divergência de interesses que há na agenda do Estado.

Os demais atores, não tendo um projeto claro e definido sobre a gestão ambiental, não apresentam uma política consistente nem para implementar, nem para se contrapor à do Estado. Muitos deles, ademais, não conseguem articular os segmentos que representam. Vários titulares

do Conema acabam sendo representantes de si próprios.

Em suma, as considerações expostas permitem afirmar que inexistem uma organicidade na ação dos atores sociais – os quais não dão consistência à sua intervenção e não constroem capacidade de negociar, pactuar e de concertar coalizões com vistas a implementar a política ambiental.

A qualificação da dimensão ‘grau de influência dos atores sociais’ revela a baixa capacidade de articulação dos atores sociais.

### **Cumprimento das ações previstas nos programas que compõem a política ambiental**

De início, cabe fazer três considerações:

- Não se pretende realizar uma avaliação técnica da pertinência das ações contidas nos programas da política ambiental, mas uma análise do seu grau de implementação.

- Dificuldade de estimar a consecução de muitas das ações previstas no Plano, pois seu horizonte de atuação vai até 2010.

- Dificuldade de definir precisamente o que já foi implementado, o que está sendo implementado e o que ainda não saiu do papel. Algumas ações são executadas apenas parcialmente; outras não são executadas dentro dos programas em que haviam sido previstas, mas em outros programas paralelos ou mais abrangentes.

Os programas foram classificados por meio de um marcador que pode variar entre ‘muito bom’, ‘satisfatório’ e ‘insatisfatório’. Esses marcadores são atribuídos aos programas em função do grau de cumprimento de suas ações, diferenciando-se as mais importantes – que causam maior impacto – das menos relevantes, cujos impactos não são muito significativos.

Merecem a classificação de ‘muito bom’ os programas cuja grande parte das principais ações esteja sendo executada, relevando-se o fato de, eventualmente, algumas ações de menor importância não estarem sendo cumpridas.

O conceito ‘satisfatório’ é aplicado aos programas que têm pelo menos algumas de suas principais ações sendo executadas, relevando-se igualmente o fato de ações

***“Na política ambiental, a ausência de controle social é potencializada em função da inexistência de canais formais para a participação de representantes de órgãos locais.”***

de menor importância não estarem sendo efetuadas.

O conceito ‘insatisfatório’ cabe aos programas que não têm nenhuma de suas principais ações colocada em prática, ainda que algumas ações de menor importância estejam sendo operacionalizadas.

Dos sete programas da política ambiental, quatro são considerados ‘insatisfatórios’, nenhum é julgado ‘muito

bom' e somente três são tidos como 'satisfatórios'.

Entre os programas considerados 'satisfatórios', destaca-se o Programa de Educação Ambiental; o que pode ser atribuído a cinco fatores:

- A inter-relação desse programa com os demais programas da política ambiental, uma vez que são todos permeados pelo tema da educação ambiental.

- O perfil da subcoordenadora de Planejamento e Educação Ambiental – apaixonada pelo tema e abnegada pelo seu trabalho.

- O fato de o Ministério do Meio Ambiente ter exigido, posteriormente à divulgação do PDS/RN, a formação de Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental em todos os estados da Federação.

- O fato de a disseminação das ações educativas contar com o apoio da capilaridade da rede escolar.

- O seu baixo custo, sobretudo se comparado ao dos demais programas.

Não obstante esses aspectos positivos, uma crítica que pode ser feita à concepção da educação ambiental no PDS/RN refere-se à sua pulverização, pois, além desse programa específico de educação ambiental, os demais programas da política contemplam subprogramas setoriais de educação ambiental: recursos hídricos, reservas florestais, biosfera da Mata Atlântica e áreas de proteção ambiental.

A dispersão das ações dirigidas à educação ambiental tende a um desperdício de recursos e energia. O que acaba acontecendo, muitas vezes, é que, de fato, parte dessas ações setoriais é encampada pelo Programa de Educação Ambiental, o que, na prática e em última instância, pode até explicar o seu fortalecimento.

Outro programa considerado 'satisfatório' é o da Reserva da Biosfera da Mata

Atlântica do Rio Grande do Norte (RBMA/RN). Suas principais conquistas são: a institucionalização do Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e a implantação de projetos de conservação e recuperação em áreas-piloto da reserva: Parque das Dunas de Natal, Mata da Estrela e Complexo Lagunar.

A maior fragilidade desse programa é a regularização fundiária de áreas relevantes da RBMA, uma vez que a questão envolve desapropriações e depende de vontade política. Outros problemas dizem respeito à precariedade da pesquisa científica e à incipiência de um banco de dados e do consequente monitoramento de áreas de conservação da Mata Atlântica.

A despeito de a avaliação da suscetibilidade de poluição dos aquíferos aluviais a agrotóxicos e fertilizantes e de o levantamento da qualidade de água não serem feitos sistematicamente, o Programa de Gestão Ambiental de Recursos Hídricos também é considerado 'satisfatório' em função do bom desempenho da educação ambiental na área de recursos hídricos e, sobretudo, pela formação de associações de usuários de água em nível de bacia hidrográfica – modelo organizativo exigido em nível nacional.

Entre os programas que merecem o conceito de 'insatisfatório', o de Desenvolvimento Florestal (PDF) é considerado o mais prejudicado. O desempenho de todos os seus subprogramas está bastante aquém de um mínimo esperado: a pesquisa florestal não é realizada por falta de recursos; os levantamentos básicos da cobertura vegetal estão desatualizados; a fiscalização, o manejo florestal e o reflorestamento são precários e insuficientes; o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) – essencial para a atividade

de conservação e preservação – não foi criado, embora haja Unidades de Conservação no Estado; a Lei Estadual de Política Florestal não foi regulamentada.

Os outros três programas também considerados ‘insatisfatórios’ são: o Programa de Criação de Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC); o Programa de Monitoramento de Solos Agrícolas e Conservação/Recuperação dos Solos Degradados e o Programa de Preservação e Recuperação de Áreas de Proteção Ambiental e de Riscos Ecológicos.

Os programas considerados ‘insatisfatórios’ deixam as seguintes áreas essenciais desassistidas: regulamentação da Lei de Política Florestal; implantação e descentralização de Sistema de Unidades de Conservação; uso e conservação de solos agrícolas, recuperação de solos degradados; e preservação de áreas de proteção ambiental e de riscos ecológicos. Mesmo os programas julgados ‘satisfatórios’ deixam importantes lacunas: pulverização e falta de otimização de algumas das ações de educação ambiental; regularização fundiária, monitoramento e conservação de relevantes áreas da reserva da Mata Atlântica; e monitoramento e controle da qualidade da água dos principais reservatórios públicos do estado.

Em que pese o fato de o período avaliado compreender desde a promulgação do Plano (1997) até o término da pesquisa de campo (junho de 2001), face à vigência integral do Plano – que vai até 2010 –, o status dos sete programas da política ambiental permite afirmar que o ‘grau de cumprimento de suas ações’ deixou a desejar, o que qualifica a implementação da política ambiental, contida no PDS/RN, como sendo insuficiente.

## Avaliação final e indicações

Enfim, a avaliação de que a implementação da política ambiental é insatisfatória guarda coerência com os resultados obtidos para os três primeiros tópicos. Em outras palavras, a ineficiência do Estado e a baixa capacidade de articulação dos atores sociais explicam o insucesso da implementação da política ambiental contida no PDS/RN.

Uma ressalva, no entanto, deve ser feita: embora a implementação da política ambiental tenha sido considerada insatisfatória, há que se reconhecer que não está na ‘estaca zero’ – algumas ações, ainda que de maneira pontual e desarticulada, vêm sendo realizadas, o que se deve, sobretudo, ao empenho e à dedicação de alguns técnicos do governo.

A título de síntese, são enumerados abaixo os principais fatores que dificultaram o processo de implementação da política ambiental contida no PDS/RN:

- Abrangência territorial do Plano, que contempla todo o Estado do Rio Grande do Norte, marcado por distintas realidades regionais, tanto do ponto de vista geográfico como socioeconômico.
- Baixa legitimidade e escasso patrocínio que o Plano obteve, durante as fases de formulação e implementação, junto aos níveis superiores de decisão governamental. Essa situação foi agravada pelo fato de o Plano ter sido finalizado na transição de mandatos estaduais, ainda que se tratasse de uma reeleição.
- Modelo de gestão rígido e formal, caracterizado por uma estrutura hierárquica vertical e centralizada.
- Baixos níveis de participação social e ausência de controle social do Plano.
- A insuficiente compreensão e a precária internalização do conceito de

desenvolvimento sustentável por parte não só do público-alvo das ações propostas no Plano, como também de alguns dos responsáveis por sua implementação.

- Baixa capacidade de articulação intersetorial do Estado.
- Baixa capacidade gerencial do Estado, expressa no fato de esse não aplicar técnicas de monitoramento e de avaliação do Plano.
- A não incorporação da política ambiental pela agenda do Estado em privilégio de outras atividades, predadoras, inclusive, do meio ambiente.
- A ausência de uma política de financiamento e de incentivos aos programas da política ambiental (o Fepema não foi sequer regulamentado).
- A fragilização do órgão coordenador e executor da política ambiental, tanto em termos do aparato organizativo como em termos de qualificação de pessoal.

Em contraposição a esses elementos, serão sugeridos alguns aspectos passíveis de aumentar as possibilidades de sucesso de uma política dessa natureza.

Planos de desenvolvimento sustentável com escopo estadual, como é o caso do PDS/RN, devem ser entendidos menos como planos executores e mais como planos estratégicos e de referência, que orientam e dão as diretrizes para a elaboração de planos regionais e locais – diretriz sintônica com os pressupostos do desenvolvimento local integrado e sustentável (Dlis).

Planos de desenvolvimento sustentável, concebidos para escalas menores – como é o caso de uma região ou município –, têm muito mais chances de se viabilizarem. Além de exigirem aparato administrativo menos complexo e de poderem atender com mais eficácia às demandas e especificidades locais, esses planos também ficam mais passíveis ao controle social.

Outro fator que reforça a vantagem em se fazer planos de desenvolvimento sustentável em âmbito local é o de se contrapor ao acirramento das desigualdades regionais, uma vez que nos planos estaduais os investimentos são normalmente direcionados para as regiões potencialmente mais viáveis.

Em contraposição ao modelo de gestão proposto no PDS/RN, planos dessa envergadura, dadas a sua complexidade e interdisciplinaridade, são mais compatíveis com modelos de gestão descentralizados, que propiciem canais de controle social e que considerem as preferências dos atores sociais, os conflitos de interesse, as barganhas intra e interorganizacionais, as ambiguidades e incertezas no processo de tomada de decisão e a influência da burocracia local. Mais do que controlar processos, esse modelo de gestão alternativo deve estar focado em resultados e permitir a negociação, a adaptação e o aprendizado durante a própria fase de implementação.

O sucesso de planos, como o analisado, requer igualmente forte governança do Estado, entendida como a capacidade de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos, aliada ao domínio de instrumentos gerenciais (que visem à eficiência na utilização dos recursos e permitam o monitoramento e a avaliação das ações empreendidas) e à competência técnica dos quadros administrativos. Outro aspecto da governança, imprescindível em planos marcados pela intersetorialidade, é a capacidade de coordenação do Estado.

A identificação dos atores sociais, seus interesses e estratégias, suas resistências, recursos e alianças – avaliação essa que tem caráter dinâmico no tempo – também é de alta relevância para que planos governamentais sejam bem-sucedidos em sua

implementação. As escolhas e os processos de tomada de decisão podem ser aprimorados se houver mais informações a respeito das preocupações e prioridades dos pretensos usuários dos programas. O envolvimento dos grupos de interesse aumenta o comprometimento e a compreensão dos objetivos e restrições dos programas, além de concorrer para a legitimação das políticas escolhidas e contribuir para a mobilização de apoio na fase de implementação dos projetos.

No caso específico de uma política que visa à preservação do meio ambiente – a qual requer novas posturas e atitudes –, é essencial que sejam criados mecanismos que estimulem a participação social e que tornem o tema atrativo para a população,

mostrando-lhe, por exemplo, as vantagens da reciclagem do lixo e de um turismo sustentado.

O apoio dos escalões superiores de decisão governamental é outro aspecto essencial para conferir a qualquer plano legitimidade e chances de viabilização. Em se tratando de políticas que exigem quebra de paradigmas e mudança de estilos comportamentais, como é o caso do desenvolvimento sustentável, o Estado deve desempenhar papel indispensável como indutor e gerenciador de parte dessas transformações, configurando-se como um Estado forte em sua capacidade reguladora e de planificação.

(Artigo recebido em novembro de 2008. Versão final em março de 2009).

---

## Notas

<sup>1</sup> Também denominado simplesmente de Plano.

<sup>2</sup> A visão *top-down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos, o que pressupõe uma visão singela e irreal da administração pública, onde seria possível garantir a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. (SABATIER, 1986; SILVA e MELO, 2000).

<sup>3</sup> O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante ação combinada com a sociedade civil remete ao elo entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta aos que detêm o poder do Estado. (LEVY, 1999).

---

## Bibliografia

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. 2.ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – Iica, 1999.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 4.ed. R.J.: Vozes, 2000.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.).

*Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ed. UNB, 1997, p. 19-53.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – Secretaria de Planejamento e Finanças. *Mensagem do Governador*. Natal, 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Finanças. *Plano Pluriannual (PPA) – 2000 a 2003*. Natal, 2000.

INOJOSA, Rose M.. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *RAP: Revista de Administração Pública*, R.J., v.32, n.2, p. 35-48, mar./abr.1998.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. R.J.: Editora FGV, 1999. p. 387-403.

MARTINIC, Sérgio. Evaluación de proyectos: conceptos y herramientas para el aprendizaje. In: *Seminario de Investigación y Metodos para el estudio de reformas sociales en America Latina*. Santiago/Chile, 2 al 6 de jun. de 1997.

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*; tradução Giselda Barroso Sauver. S.P.: Fundap, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*; tradução Luís Felipe Rodriguez del Riego. S.P.: Fundap, 1996b.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO GRANDE DO NORTE – PDS/RN. Natal: Instituto de Desenvolvimento Econômico /Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do RN. – IDEC/SEPLAN-RN., 1997.

PROJETO ÁRIDAS. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent  $\times$  principal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4.ed. R.J.: Editora FGV, 2001. p. 39-73.

SABATIER, Paul A. What can we learn from implementation research? In: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (Org.). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter, 1986, p. 313-325.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000. (Caderno nº 48). Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 23 jul. 2002.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Implementação de uma política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte**

*Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa*

Em um contexto marcado pela difusão e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável e como desdobramento do Projeto Áridas – estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro –, é promulgado, em 1997, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte – PDS/RN. Constatado o insatisfatório grau de cumprimento de suas ações, este trabalho busca identificar e analisar os fatores que dificultam a implementação do PDS/RN, fazendo recorte de uma de suas políticas – a política ambiental. O pressuposto assumido pelo presente trabalho é o de que a dificuldade de implementação da política ambiental, contida no PDS/RN, deve-se, de um lado, à ineficiência do Estado e, de outro, à baixa capacidade de articulação dos atores sociais. Em contraposição aos fatores identificados como dificultadores do processo de implementação da política ambiental, são sugeridos aspectos passíveis de aumentar as possibilidades de sucesso de uma política dessa natureza.

**Palavras-chave:** meio ambiente, políticas públicas, sustentabilidade.

### **Implementación de una política ambiental en el ámbito del Desarrollo Sostenible del estado del Rio Grande do Norte**

*Estela Najberg y Nelson Bezerra Barbosa*

En un contexto marcado por la difusión y consolidación del concepto de desarrollo sostenible y como desdoblamiento del Proyecto Áridas -estrategia de desarrollo sustentable para el Nordeste brasileño –, se promulga, en 1997, el Plan de Desarrollo sostenible de “Rio Grande do Norte” (PDS/RN). Constatado el insatisfactorio grado de cumplimiento de sus acciones, este trabajo busca identificar y analizar los factores que dificultan la implementación del PDS/RN, haciendo un recorte de una de sus políticas – la política ambiental. La conjetura hecha por el presente trabajo es la de que la dificultad de implementación de la política ambiental contenida en el PDS/RN se debe, de un lado, a la ineficiencia del Estado y, de otro, a la baja capacidad de articulación de los actores sociales. En contraposición a los factores identificados como dificultadores del proceso de implementación de la política ambiental, son sugeridos aspectos pasibles de aumentar las posibilidades de éxito de una política de esa naturaleza.

**Palabras clave:** medio ambiente, políticas públicas, sostenibilidad.

### **Implementation of an environmental policy in the context of Sustainable Development Plan of Rio Grande do Norte state**

*Estela Najberg and Nelson Bezerra Barbosa*

In a context highlighted by the diffusion and consolidation of the sustainable development concept and with the outspread of Projeto Áridas – sustainable development strategy for the Brazilian Northeast – it is issued, in 1997, the Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Rio Grande do Norte’s Sustainable Development Plan) (PDS/RN). Since there is an unsatisfying level of accomplishment of its action, this paper aims to identify and analyze the difficulties in implementing the PDS/RN, taking as an example of its policies – The Environmental Policy. The premise taken into account by this study is that the difficulty in implementing the

Environmental Policy established by PDS/RN is due to State inefficiency and low articulation away social actors. Suggestions are then presented to increase possibilities of success.

**Keyword:** environment, public policies, sustainable development.

---

Estela Najberg

Docente do Curso de Administração da UFG; graduada, mestre e doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

Contato: [estelanajberg@gmail.com](mailto:estelanajberg@gmail.com).

Nelson Bezerra Barbosa

Gestor público do Estado de Goiás; docente do Curso de Medicina e do Mestrado Multidisciplinar do Centro Universitário em Anápolis; graduado em Psicologia pela UFRN; mestre em Saúde Coletiva pela UERJ; doutor em Saúde Pública pela USP.

Contato: [nelsonbbarbosa@gmail.com](mailto:nelsonbbarbosa@gmail.com).

# A Proposta de Acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no Município de Belo Horizonte

*Heloisa Helena Silva Moreira*

## **Introdução**

A Proposta de Acolhimento teve por objetivo garantir o acesso às unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde (SUS) em Belo Horizonte. O problema, que se pretendia solucionar, manifestava-se em enormes filas às portas dessas unidades, durante as madrugadas e bem cedo de manhã. A situação era, indubitavelmente, injusta e desumana, e muitas vezes ocupou o noticiário local por serem frequentes as queixas dos usuários e dos trabalhadores sobre o atendimento deficiente.

A Proposta de Acolhimento surgiu em Belo Horizonte em um contexto de grandes mudanças iniciadas pelo governo da Frente-BH-Popular<sup>1</sup>, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que alimentou muitas expectativas ao anunciar novos rumos para o período em que foi eleita – 1993 a 1996. No intuito de atendê-las, vários projetos e programas foram desenvolvidos nos diversos órgãos e secretarias municipais, tendo em vista a prioridade para aquela gestão: a criança.

Na Saúde, área das mais destacadas no plano de governo, uma das questões que reclamava nova orientação era o alto índice de mortalidade infantil do município.

Visando solucionar o problema, a Gerência de Epidemiologia da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (SMSA/PBH) desenvolveu, no primeiro ano, um Projeto de Vigilância à Mortalidade Infantil com enfoque no risco. Colocado em prática, o projeto passou a classificar os nascidos vivos menores de um ano de idade de acordo com três critérios: filhos de mães analfabetas, com baixo peso e residentes em áreas de risco.

Embora a estratégia tivesse comprovado sua efetividade na localização e priorização dessas crianças, em um primeiro agendamento para as unidades de atenção primária, ela tornou evidente que o nível de assistência não lhes garantia a continuidade de acesso. Era preciso reformular o processo de trabalho das unidades de atenção primária e isso implicava a participação de outra gerência no projeto: a Coordenação de Atividades Assistenciais, que atualmente corresponde à Gerência de Assistência (Geas). Ela era a responsável pela organização do trabalho nas unidades e passou a integrar o grupo de discussão do nível central da SMSA/PBH.

As duas gerências – Epidemiologia e Assistência – passaram a procurar resposta para a seguinte questão: por que o Projeto de Vigilância à Mortalidade Infantil não atingia seu objetivo embora fosse considerado, por ambas, adequado do ponto de vista técnico?

A resposta que estava se tornando unânime no grupo era a de que o projeto não tocava no problema central: o acesso. Além disso, a forma de organização do trabalho nas unidades de atenção primária

resultou, segundo o mesmo grupo, na subutilização dos recursos humanos e na desumanização do acesso. Chegaram à conclusão que o acesso estava sendo barrado por uma regra a qual estipulava número predeterminado de consultas, atendidas por ordem de chegada, em respeito a um acordo burocrático firmado com o Sindicato dos Médicos. Havia ainda outro fator: a compreensão, por parte dos trabalhadores das unidades, de que não lhes cabia atender urgências, ou seja, casos agudos que eram por eles identificados como urgências.

Tais problemas foram encaminhados à IV Conferência Municipal de Saúde, que votou, segundo Queiroz (1998), a proposta de elaboração e implementação de projeto que tivesse como prioridade o atendimento ao agudo em todos os centros de saúde<sup>2</sup>. A proposta foi eleita como a prioridade da saúde naquela conferência. Assim, em 1994 teve início o Projeto Vida, cujas ações se voltaram para a reorganização da assistência à gestante e à criança no município.

No I Seminário de Avaliação do Projeto Vida, constatou-se que as dificuldades de acesso aos centros de saúde e de priorização do agudo ainda persistiam<sup>3</sup>. Tanto que, no II Seminário de Avaliação desse projeto, a principal proposta referia-se à formulação de outro modelo de organização dos serviços. Posteriormente chamada de “acolhimento”, a nova proposta pretendia “abrir a porta” dos centros de saúde na expectativa de solucionar as dificuldades de acesso e acabar com as filas na entrada das unidades.

A despeito do empenho da SMSA/PBH para institucionalizar o acolhimento – concretizado em apresentações do tema em seminários para toda a rede, nas discussões em reuniões regulares com os gestores e

em farta documentação sobre sua conceituação e importância –, sua metamorfose distanciou a proposta da definição e dos princípios defendidos no desenho original. Saber por que o acolhimento não se institucionalizou da forma como foi concebido é a finalidade deste trabalho.

A pesquisa realizada possibilitou conhecer, concretamente, como está sendo desenvolvido o acolhimento nas unidades de atenção primária do SUS em Belo Horizonte. Foram analisadas sua formulação e implantação, procurando obter informações que pudessem explicar o distanciamento da concepção original. A pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas foi utilizada primeiramente com três atores que participaram ativamente da construção da Proposta de Acolhimento: dois gestores e um consultor. Posteriormente, foi entrevistada uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF) de cada uma das duas unidades de atenção primária, nas quais a prática do acolhimento foi apontada, pelo nível central da SMSA/PBH, como sendo a mais próxima e a mais distante da proposta. Para ouvir alguns usuários utilizou-se o método de saturação nas entrevistas semiestruturadas.

### **A formulação da proposta**

A experiência prévia de um dos componentes do grupo de discussão do nível central da SMSA/PBH com o Projeto Porta Aberta, na cidade de Ipatinga (MG), e o estudo que esse grupo vinha desenvolvendo a respeito do Modelo de Defesa da Vida, de Campinas (São Paulo), passaram a fundamentar a formulação do acolhimento.

Segundo Carneiro (2004), há dois caminhos para a escolha da opção de ação.

O primeiro procura formar uma visão compreensiva da realidade, teoricamente fundamentada no raciocínio lógico, e estabelecer relações de causalidade e possíveis combinações entre meios e fins que sirvam para orientar o processo decisório. O segundo busca fazer um levantamento do estoque de conhecimento sobre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas com vistas a adotar uma prática já experimentada ou em uso.

***“Posteriormente chamada de ‘acolhimento’, a nova proposta pretendia ‘abrir a porta’ dos centros de saúde na expectativa de solucionar as dificuldades de acesso e acabar com as filas na entrada das unidades.”***

Quando não há condições de conhecer plenamente o que é possível fazer e as consequências e efeitos das várias alternativas de ação, prevalece uma forte tentação de seguir “a trilha do sucesso”. É quando se faz opção por soluções que se transformam, ou são transformadas, em referências institucionalizadas para a ação por serem vistas como “boas práticas de gestão” capazes de atender, de forma

adequada, ao que se quer alcançar. Mas alerta o autor: “à replicação de experiências exitosas não assegura, necessariamente, resultados igualmente exitosos”, podendo tornar-se um caminho traiçoeiro porque poderá conduzir a resultados, não raras vezes, opostos aos esperados. (CARNEIRO, 2004)

A escolha da estratégia de acolhimento parece ter-se fundamentado, principalmente, em experiências prévias consideradas bem-sucedidas pelo grupo de discussão do nível central da SMSA/PBH. Esse tipo de referência, conclui Carneiro (2004), não se apresenta como uma boa credencial para substituir a previsão e a dedução teóricas como ferramentas na produção do conhecimento.

Essa pode ter sido uma das razões pelas quais a Proposta de Acolhimento tomou rumos indesejáveis e inesperados, tornando inaceitável o que vem sendo praticado, segundo as Recomendações para Organização da Atenção Básica na Rede Municipal (SMSA/PBH, 2003). De acordo com Queiroz (1998), outra razão para as dificuldades de concretização da Proposta de Acolhimento parece estar relacionada às falhas na própria concepção da estratégia, que não define claramente seus princípios e objetivos, e à ausência de indicadores claros e precisos dos resultados e do impacto.

Inicialmente associada ao Projeto Vida, da clínica pediátrica que tinha como objetivo a priorização do agudo com vistas a reduzir a mortalidade infantil, a estratégia de acolhimento foi, após várias deliberações das conferências municipais, difundindo-se para outras clínicas e ampliando seus objetivos para universalização do acesso e humanização do atendimento. A compreensão do que trata realmente o acolhimento – se priorização de crianças em processo agudo, se recepção do usuário

ou uma postura acolhedora em todas as atividades – parece ter dificultado, sobremaneira, sua prática.

Para Queiroz, no entanto, um dos principais motivos das controvérsias em relação à Proposta de Acolhimento reside no fato de que os problemas aos quais se propõe resolver são amplos, a ponto de a estratégia se tornar insuficiente para abordá-los, inviabilizando sua solução.

Pode-se perceber também, pelas declarações dos idealizadores do acolhimento, que a formulação da proposta desenvolveu-se de acordo com o modelo vertical de formulação de políticas, ou seja, *top-down*, de cima para baixo, do grupo gestor do nível central da SMSA/PBH para os outros níveis: “Começamos a pautar essa discussão e dentro disso foi gestada a concepção do acolhimento. [...] dentro de um grupo gestor, o do Projeto de Vigilância à Mortalidade Infantil<sup>4</sup>.”

Sabe-se que a construção de uma política envolve diferentes visões e interesses, responsáveis por uma boa dose de conflitos. Por isso, a definição do problema, a geração e a seleção da alternativa de ação, fatores fundamentais para conferir sustentabilidade e legitimidade à política, devem-se desenvolver de forma transparente e consensual. No modelo vertical, no entanto, a política decide e a administração implementa (MOLINA, 2002).

O grupo de discussão do nível central da SMSA/PBH já havia definido que o problema era “acesso”, cujo sinônimo parecia ser “porta e agenda abertas”. Baseados em experiências anteriores, definiram a estratégia de acolhimento para solucioná-lo:

Então, a gente tinha alguns exemplos, de alguns locais, de algumas pessoas que participaram da construção da

experiência, especialmente em Ipatinga, e uma retaguarda teórica que discutia um pouco isso e embasava o papel da atenção básica<sup>5</sup>.

Mas, quanto menos participativo o processo de construção de uma política, mais os envolvidos em sua aplicação se sentem desvinculados da proposta e descomprometidos com os resultados. Na verticalidade do modelo, está implícito que à medida que se desce na aplicação da política – ou seja, do nível central para a base –, as atividades vão perdendo força e interesse (MOLINA, 2002).

A verticalidade do modelo de construção da Proposta de Acolhimento contribuiu de forma decisiva para o envolvimento parcial e o comprometimento insuficiente dos trabalhadores porque, principalmente os que deveriam implementá-la – os trabalhadores de base –, não participaram da definição do problema nem da construção da sua proposta de solução.

Embora tivesse ocorrido o contato posterior do nível central com a base, esse visava envolver o maior número de trabalhadores na aceitação do que havia sido previamente definido. O objetivo era comunicar e formatar a proposta às condições locais.

Na verdade, a equipe dirigente da secretaria identificava o problema e também sabia qual ia ser [...] se o problema é acesso você tem que mexer na estratégia de trabalho. Então, de alguma forma, a gente já tinha também como. E aí, nesse percurso era fundamental que a gente envolvesse também o maior número possível de atores, digamos, [...] no partilhamento da nomeação desse problema e no desenho das causas<sup>6</sup>.

Na Plenária Municipal de Saúde, em maio de 1998, segundo Queiroz (1998), ficou decidido, sob um clima bastante conflituoso, que a continuidade do acolhimento não seria colocada em votação por não existirem informações suficientes sobre seus resultados. O documento que continha as propostas dos trabalhadores era pessimista em relação à Proposta de Acolhimento. Ele reivindicava a solução de sua continuidade. Mas o documento não foi encaminhado para discussão na plenária sob a alegação de que não era representativo dos trabalhadores.

Em algumas entrevistas, os atuais trabalhadores de base revelam, de forma muito clara, como percebem a Proposta de Acolhimento nas unidades de atenção primária, nos dias de hoje:

É muito serviço burocrático. A gente não tem tempo para trabalhar a intersetorialidade que é o que poderia fazer alguma diferença no morro. Outro estrangulamento é a deficiência das especialidades. As deficiências da saúde eles jogam pra cima da gente e o paciente vem discutir e se queixar do serviço aqui. Às 7 horas da manhã a gente chega e aquela quantidade de gente [...] tem que ser rápido e não dá pra ser de qualidade. O problema de atender muito rápido é que muitas vezes eu vejo outro problema, por exemplo, de alimentação, e não dá tempo de abordá-lo. Esse problema irá aparecer 10 anos depois. Então, medicina preventiva não dá pra fazer. A parte mais difícil que tem na unidade é o acolhimento. Em toda unidade o que mais atormenta é o acolhimento. Tinha que estipular um número de consultas por dia. Passam umas 40 pessoas por dia<sup>7</sup> pelo acolhimento. O

usuário fica insatisfeito, o médico fica insatisfeito porque não tem como atender bem, fica uma consulta muito corrida<sup>8</sup>.

Na visão dos usuários a situação não é muito diferente. Suas declarações, de certa forma, fazem uníssono com as declarações dos trabalhadores:

É muito rápido. Não dá pro médico saber o que a gente tem. Tinha que ter mais agentes para atender; tem vez que a gente fica muito tempo esperando. A doutora sempre está muito cheia. Tenho dó dela. Por que a consulta especializada demora tanto? Acho que devia melhorar a consulta especializada. Às vezes a gente precisa com urgência e demora seis meses ou um ano<sup>9</sup>.

Algumas das falas são também eco de muitas declarações dos trabalhadores e usuários em outras épocas, como sugerem diversas pesquisas.

Ao investigar o acesso e a resolubilidade da Proposta de Acolhimento, Guimarães (1997), em suas considerações finais, conclui que, mesmo depois de transcorridos dois anos de implantação da Proposta de Acolhimento no Centro de Saúde Noraldino de Lima,

[...] os resultados obtidos ainda não são adequados à Proposta de Acolhimento. [...] a própria instituição tem-se omitido em proporcionar recursos humanos e materiais para o desenvolvimento dessa atividade, contribuindo para agravar ainda mais a situação (GUIMARÃES, 1997, p.39-40).

O Estudo de Demanda do Acolhimento do Centro de Saúde Pedreira Prado

Lopes (2004) entrevistou 224 usuários, dos quais 46,4% consideraram a demora no atendimento como o fator de maior aborrecimento; 18,3% sugeriram aumentar o número de profissionais na unidade; e 15,2%, melhorar a agilidade no atendimento. Esses percentuais são significativos, mesmo se considerados isoladamente. No entanto, pode ser facilmente verificado que essas três categorias de respostas estão tratando da mesma questão: a demora no atendimento. Dessa forma, esses percentuais somados tornam-se ainda mais significativos.

Um fator importante para a consecução dos objetivos de uma política pública é o modelo causal. Um modelo causal equivocado implica um diagnóstico incorreto da situação e terá como consequência distorções na formulação da política. Frequentemente, os modelos causais não levam em conta o fenômeno em si, mas determinados fatores que atuam sobre ele e provocam sua redução ou aumento (SILVA e MELO 2000).

No que se refere ao modelo causal da Proposta de Acolhimento, pode-se perceber, nas entrevistas dos idealizadores, que o problema “acesso” aparece vinculado ao número limitado de consultas.<sup>10</sup> Fica estabelecida uma causa para a dificuldade de acesso aos serviços das unidades de atenção primária do SUS em Belo Horizonte: a limitação das consultas médicas.

Porém, tendo-se em conta que a demanda é sempre maior que a oferta, nas unidades de saúde pública em todos os países, e que a possibilidade de atender a todos é sempre muito limitada, as 12 consultas médicas diárias, por turno, negociadas com o Sindicato dos Médicos em Belo Horizonte, podem ter funcionado como tentativa de viabilizar o atendimento em uma organização de trabalho

centrada na consulta médica. Assim, o número limitado de consultas médicas apenas aumentou a dificuldade de acesso aos serviços de atenção primária à saúde, mas o fenômeno em si (acesso) não foi solucionado com a abertura da agenda.

A abertura da agenda médica solucionou o problema das filas da madrugada, deu destaque ao critério de risco e desencadeou processo de melhor aproveitamento do potencial da maioria dos trabalhadores que eram subutilizados na assistência, resultando em um melhor fluxo de trabalho nas unidades. Essa medida foi o ponto de partida para outras mudanças que culminaram na melhoria da assistência. Porém, nessas unidades foram e ainda são oferecidas condições em que “receber o paciente o dia todo não é possível. Como a gente recebe um número muito grande de pacientes por dia, a gente não dá conta de atender todo mundo e isso está gerando tumulto”<sup>11</sup>.

De fato, o acesso é uma variável dependente de múltiplos fatores e é disso que advém sua complexidade. Tendo havido crescimento nos recursos investidos, tanto municipais quanto federais, foi possibilitada a ampliação dos serviços e a melhoria do acesso. A folha de pagamento, por exemplo, passou de R\$ 15,9 milhões em 1993 para R\$ 121,6 milhões em 1997. O investimento em recursos humanos, por concurso e terceirização, significou aumento dos postos de trabalho de 6.432, em dezembro de 1992, para 9.685 em fevereiro de 1997 – um acréscimo de 50,2% –, além do aumento na compra de medicamentos (MALTA, 2001).

Portanto, o acesso não implica apenas que a porta da unidade e a agenda fiquem abertas durante todo o dia. Essa abertura tem que resultar, efetivamente, na entrega de um serviço. A ênfase no número de

consultas negociadas junto à categoria médica colocou como coadjuvantes os fatores que poderiam ser, de fato, os protagonistas da falta de acesso, obscurecendo, dessa forma, a compreensão e a análise do contexto responsável pelas intermináveis filas nas unidades de atenção primária<sup>12</sup>. Quanto ao “pacto” sobre o papel da atenção básica, a que se referiu um dos gestores entrevistados, seu fundamento parece residir no fato de que a con-

***“A verticalidade do modelo de construção da proposta de acolhimento contribuiu de forma decisiva para o envolvimento parcial e o comprometimento insuficiente dos trabalhadores.”***

dição de saúde da população-alvo atendida no SUS pode, repentinamente, transformar resfriado em pneumonia, o que torna o atendimento do agudo um caso potencial de urgência.

Como os trabalhadores das unidades de atenção primária não possuem capacitação e habilitação para o atendimento de urgência e as unidades não dispõem do equipamento necessário para fazê-lo, um

dos maiores receios dos trabalhadores é de que um paciente venha a óbito. Além do ônus emocional que isso pode representar para o trabalhador, paira sobre eles, o tempo todo, a ameaça de denúncias ou processos por negligência ou imperícia, mesmo na ausência de óbito.

### A implantação da proposta

Quanto à implantação da Proposta de Acolhimento nas unidades de atenção primária do SUS em Belo Horizonte, parece ter-se desenvolvido também *top-down*, de cima para baixo, de acordo com o modelo vertical de implantação de políticas; ou seja, do grupo gestor do nível central da SMSA/PBH para os outros níveis.<sup>15</sup> Parece ter-se fundamentado também na suposição ingênua e irrealista, segundo Silva e Melo (2000), de que a administração pública funciona por meio de “um mecanismo operativo perfeito”, que pode assegurar a fidelidade de implantação da política ao seu desenho original “como um jogo de uma só rodada”.

Muitas mudanças foram acontecendo, ao longo do processo de implantação do acolhimento, e seus resultados se mostraram diferentes dos esperados na proposta original. Todavia, resultados diferentes do esperado e desviados do desenho original não são, necessariamente, indesejáveis. Se as mudanças no desenho e nos resultados tivessem sido percebidas como uma sinalização para a necessidade de adaptações da proposta, isso poderia ter contribuído para enriquecê-la e adequá-la às mudanças do contexto.

Na visão estratégica da implantação de políticas, a ideia de rota como trajetória preconcebida é substituída pela compreensão de que decisões autônomas induzem a um processo de aprendizagem,

que tanto pode contribuir para reformular como pode, no seu limite, levar à reversão ou substituição da política.

Os regimes democráticos que defendem alimentação, habitação, educação e saúde pública com discurso fortemente retórico podem ser submetidos a grandes pressões, no sentido de estender os benefícios sociais aos amplos setores da população aos quais se dirigem e que foram, tradicionalmente, ignorados por governos mais elitistas e autoritários; traduzindo-os, rapidamente, em recompensas políticas tangíveis que demonstrem compromisso com esses segmentos (GRINDLE, 1992).

O problema que se pretendia solucionar com a Proposta de Acolhimento era uma necessidade social da qual as autoridades públicas do Município de Belo Horizonte não podiam escapar. Não foi gratuitamente ou por acaso que esse “estado de coisas” se tornou de interesse público e passou a constar na agenda do governo local.

A repercussão política das filas na madrugada, desencadeada pela mídia, gerou forte pressão sobre a administração municipal e pode ter sido variável importante na decisão dos gestores de priorizar “abrir a porta” das unidades de atenção primária. É provável que a escolha de “abrir a porta” tenha envolvido cálculos relacionados à disponibilidade de recursos e à definição de prioridades. Outras medidas, como a solução da insuficiência de leitos hospitalares, de consultas especializadas e fornecimento regular de medicação, demandariam demoradas negociações com outros níveis de governo e custos mais altos.

A “porta aberta” estabeleceu o laço benfeitor/beneficiado, traduzindo-se em recompensa política tangível: a imediata entrada no serviço. Mas a entrada no

serviço não significa necessariamente acesso. A obtenção do cuidado necessário à saúde, pelo uso dos serviços sempre que houver um problema ou a cada novo episódio de um mesmo problema, é o que, a rigor, define acessibilidade. É a obtenção do cuidado que concretiza o acesso.

O planejamento deve-se contrapor à intempestividade e improvisação na escolha das condutas ou procedimentos adequados. Seu papel é exatamente o de contribuir para a eficiência e eficácia das políticas priorizadas pelo governo. Mas, de acordo com Carneiro (2004), o planejamento só faz sentido quando existem várias alternativas de ação a serem consideradas no processo decisório. Quando o agente opera segundo restrições ou imposições advindas do ambiente ou de acordo com uma preferência inequívoca sobre o que fazer, o planejamento torna-se dispensável.

Não raras vezes, a linha de intervenção já se encontra previamente traçada e o que se faz é apenas reafirmá-la, construindo um argumento técnico para dar embasamento à escolha feita. São circunstâncias onde o planejamento atende apenas a propósitos de justificar e conferir “legitimidade” à decisão tomada, pouco se distinguindo de uma mera formalidade (CARNEIRO, 2004).

Assim parece ter acontecido com a Proposta de Acolhimento. A linha de intervenção já se encontrava previamente traçada<sup>14</sup> e as consultas limitadas parecem ter constituído um argumento técnico legítimo que a reafirmou. Apesar do empenho da SMSA/PBH, a Proposta de Acolhimento não chegou a ser plenamente institucionalizada. Seu processo foi

conflitivo, descontínuo e malsucedido, transformando seu desenho original, imprevisivelmente, em equipes escaladas para acolhimento com horários e locais definidos.

A ritualização da prática de acolhimento contraria as Recomendações para Organização da Atenção Básica na Rede Municipal (SMSA/PBH, 2003), que ainda considera inaceitável o fato de não haver acolhimento durante todo o horário de funcionamento da unidade. Mas essa parece ser a forma peculiar que os trabalhadores das unidades desenvolveram para participar na elaboração da Proposta de Acolhimento: foram incorporando seu estilo pessoal de atuação à política e transformando seu desenho original.

Pelas próprias características do trabalho de base, os trabalhadores precisam da autonomia discricionária para executá-lo. Por isso, de acordo com Lipsky (1996), eles não devem ser constrangidos por relações de subordinação ou regras e instruções burocráticas que possam representar limitações às suas alternativas, porque precisam determinar suas prioridades e desenvolver critérios pessoais sobre a aplicação dos serviços. Assim, eles podem considerar legítimo o direito de estabelecer suas próprias regras e ilegítimas as “recomendações” elaboradas por seus superiores.

À primeira vista, a ritualização do acolhimento poderia ser interpretada como contrária aos objetivos da SMSA/PBH. Mas, de fato, pode ser um mecanismo de balizamento que os trabalhadores utilizam para manter o fluxo de entrada no sistema público de saúde do município em níveis suportáveis, evitando o colapso, alongando a sobrevida, tornando possível a continuidade.

A mudança de governo, simultaneamente à municipalização da política nacional

de saúde, e a posterior mudança do modelo assistencial representaram reformas de grandes proporções para o Município de Belo Horizonte e também podem ter trazido grandes desafios ao processo de implantação do acolhimento, dificultando a sua institucionalização, pois, segundo Powell:

A institucionalização incompleta aparece associada, em geral, a intentos reformistas relativamente abrangentes que esbarram, quando de sua implementação, na resistência de interesses afetados pelas mudanças, de um lado, e na ausência de poder ou autoridade suficientemente sólida para conferir-lhes materialidade, de outro (POWELL, 1991 apud CARNEIRO, 2000).

As gerências da SMSA/PBH são cargos de confiança do prefeito e do secretário de Saúde e, do ponto de vista político, altamente estratégicas. Por essa razão, é provável que as pessoas que ocupavam as gerências de Epidemiologia e Assistência, idealizadoras do conceito e gestoras da implantação da Proposta de Acolhimento em 1996, contassem com todo o apoio político do secretário e do prefeito para implantá-la. Tanto assim que a Proposta de Acolhimento veio a se tornar projeto de governo. É possível pensar que a dificuldade de institucionalizar a Proposta de Acolhimento estava localizada na resistência dos interesses que foram afetados pelas mudanças propostas e não na falta de apoio político.

O número limitado de consultas conferia aos trabalhadores das unidades a autonomia burocrática. Ou seja, respaldados pela regra não eram obrigados a atender pacientes além do estipulado. Acabar com a limitação de consultas, ao

contrário, significava não ter nenhuma previsibilidade e controle sobre a entrada de pacientes. Tendo-se em conta as características da Proposta de Acolhimento, abrir a porta das unidades de saúde pode ter significado, para os trabalhadores das unidades de atenção primária do SUS em Belo Horizonte, perder a autonomia sobre a organização do próprio trabalho, criando as resistências que mudaram os rumos da Proposta de Acolhimento e se tornaram obstáculo à sua implantação.

Porém, a implantação de políticas públicas sempre envolve perdas ou ganhos, concentrados ou difusos, que atingem os atores envolvidos. Se as perdas ou ganhos convergem para um universo de atores cujo número é irrestrito, isso é menos significativo para o seu êxito. Porém, se as perdas ou ganhos convergem para um grupo delimitado e específico de atores, o êxito das políticas dependerá de estratégias de apoio e compensação das perdas.

O princípio do acesso universal e a Proposta de Acolhimento colocam os usuários do SUS no grupo de atores cujo número é irrestrito. O grupo obteve ganhos com a priorização do agudo, com a abolição das senhas e do comércio de lugares nas filas e com o fim das filas da madrugada. Entretanto, o que parece ter colocado em risco o êxito da Proposta de Acolhimento foi o fato de o grupo, específico e limitado, de trabalhadores das unidades de atenção primária ter qualificado como perda os custos e riscos pessoais inerentes à Proposta de Acolhimento.

A perda mais significativa sofrida pelo grupo de trabalhadores foi a extinção do número limitado de atendimentos diários, que lhes possibilitava a organização do próprio trabalho. Parece que eles vêm tentando resgatar essa autonomia

burocrática por meio da “ritualização do acolhimento”. Horário, dia, local e equipe de acolhimento possibilitam a retomada da organização e planejamento da demanda que chega às unidades de atenção primária diariamente<sup>15</sup>.

Por tratar-se de política que implica mudanças de valores, atitudes e comportamentos, a Proposta de Acolhimento pressupõe custos, riscos e perdas pessoais para os trabalhadores, além de longo tempo para sua execução. Por essa razão, sua sustentabilidade depende do envolvimento continuado e da adesão dos trabalhadores desde o momento da definição do problema até sua avaliação, mesmo quando os resultados não são imediatamente visíveis. É muito importante que seja dada considerável atenção à questão da motivação durante a execução. Não foi suficiente, entretanto, que a Proposta de Acolhimento tivesse se tornado um projeto do governo, embora seja indiscutível que sua adoção foi e sempre será fundamental para sua sustentação.

Os trabalhadores das unidades de atenção primária do SUS em Belo Horizonte não participaram da definição do problema de acesso e da escolha da estratégia para sua solução; da decisão de abrir a porta e das agendas dessas unidades. Se os trabalhadores das unidades tivessem participado das decisões em todas as etapas, é muito provável que tivessem se mobilizado para evitar o retrocesso, pois envolvimento e adesão são obtidos em espaços híbridos de definição dos problemas, nos quais a tolerância ao dissenso é calculada coletivamente e a análise sobre a natureza do *trade off* implicado nas decisões é compartilhada.

Desde a definição do problema até sua implantação, a Proposta de Acolhimento esteve, predominantemente, associada à questão da organização e melhoria do

processo de trabalho. Então, não é de se estranhar que ela continue sendo, predominantemente, utilizada como organizador do fluxo e planejamento do trabalho. Porém, a qualificação da relação trabalhador-usuário, com vinculação responsável e refinamento da escuta, também é mencionada como objetivo da Proposta de Acolhimento.

No entanto, ao implantar o Programa Saúde da Família (PSF) e utilizar territorialização e adscrição como estratégias de

***“Na visão estratégica da implantação de políticas, a ideia de rota como trajetória preconcebida é substituída pela compreensão de que decisões autônomas induzem a um processo de aprendizagem, que tanto pode contribuir para reformular como pode, no seu limite, levar à reversão ou substituição da política.”***

organização e dimensionamento das áreas de abrangência, é que as unidades de atenção primária conseguem, simultaneamente, maior profundidade no conhecimento dos usuários – elemento essencial à qualificação da relação trabalhador-usuário, com vinculação responsável e refinamento da escuta, objetivos do acolhimento. “A complementaridade encontrada nas propostas do PSF e do acolhimento é fato

a se destacar. A territorialização parece ajudar sobremaneira a um acolhimento formador de vínculos” (SILVA; PEREIRA, 2003).

Assim, embora a Reforma Brasileira de Saúde inscrita na Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleça entre suas diretrizes o universalismo, uma das concepções envolvidas com o PSF é a prática focalizada dentro do universalismo. As experiências de focalização têm comprovado que não há necessariamente conflito entre esses dois conceitos, universalidade e focalização, por isso mesmo não precisam ser excludentes (VIANA e DAL POZ, 1998).

## Conclusão

O que mais se destacou na análise da formulação e implantação da Proposta de Acolhimento foi que suas dificuldades de institucionalização são decorrentes do fato de esses dois processos, mas principalmente

a formulação, terem-se dado *top-down*, (de cima para baixo), do grupo gestor do nível central da SMSA/PBH para essas unidades.

O acolhimento vem cuidando dos aspectos processuais da organização e planejamento do trabalho. A adscrição e territorialização, estratégias introduzidas com a implantação do Programa de Saúde da Família, cuidam da vinculação responsável, estabelecendo-se uma interdependência nos aspectos quantitativos e qualitativos, que complementam a proposta e deveriam ser melhor explorados pelos planejadores da política de saúde.

Mas os avanços observados relativamente à situação anterior ao PSF não devem motivar a ausência de uma avaliação rigorosa do impacto da Proposta de Acolhimento que, ao final, poderá resultar em nova proposição que se aproxime mais da execução.

(Artigo recebido em janeiro de 2007. Versão final em março de 2009.)

---

## Notas

<sup>1</sup> Coligação PCB, PC do B, PT, PV encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores sob a liderança de Patrus Ananias, que assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte no período de 1993 a 1996.

<sup>2</sup> Centro de saúde é outra denominação para unidade de atenção primária.

<sup>3</sup> Queiroz (1998).

<sup>4</sup> Entrevista dos idealizadores da Proposta de Acolhimento à autora. Belo Horizonte (MG), novembro de 2005.

<sup>5</sup> Entrevista dos idealizadores da Proposta de Acolhimento à autora. Belo Horizonte (MG), novembro de 2005.

<sup>6</sup> Entrevista dos idealizadores da Proposta de Acolhimento à autora. Belo Horizonte (MG), novembro de 2005.

<sup>7</sup> Número médio diário por equipe de saúde da família.

<sup>8</sup> Entrevista dos trabalhadores à autora. Belo Horizonte (MG), maio de 2006.

<sup>9</sup> Entrevista dos usuários à autora. Belo Horizonte (MG), maio de 2006.

<sup>10</sup> Conforme entrevista com os idealizadores da Proposta de Acolhimento (Brasília/Belo Horizonte, novembro de 2005), o problema era “garantir e ampliar o acesso que era limitado por um número predeterminado de consultas”.

<sup>11</sup> Entrevista dos trabalhadores à autora. Belo Horizonte (MG), maio de 2006.

<sup>12</sup> Conforme entrevista dos idealizadores da Proposta de Acolhimento à autora em Belo Horizonte (MG), em outubro de 2005, “[...] não se trabalhou muito aprofundadamente, pelo menos que eu me lembre, no levantamento de causas do problema”.

<sup>13</sup> Conforme entrevista dos idealizadores da Proposta de Acolhimento à autora em Brasília/Belo Horizonte, em novembro de 2005: “Na implantação tem uma coisa que é o ator dirigente. Que move isto, que puxa. [...] a implantação é essencialmente uma diretriz desse grupo dirigente[...]. É uma proposta da direção, e isso tem que ficar bem claro”.

<sup>14</sup> Conforme entrevista com os idealizadores do acolhimento à autora em Belo Horizonte (MG), em outubro de 2005: “O problema era evidente. Na cabeça de quem dirigia, existia uma alternativa a ele, que já era a estratégia do acolhimento.”

<sup>15</sup> Conforme entrevista dos trabalhadores à autora em Belo Horizonte (MG), em maio de 2006: “Acolhimento não tem número e, quando você tem outras coisas para fazer, fica difícil. Temos que ter horário para acolhimento, senão não damos conta. O acolhimento é primordial para organização. Eu vejo acolhimento como planejamento.”

---

### Referências bibliográficas

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. *Recomendações para a Organização da Atenção Básica na Rede Municipal*. Belo Horizonte: 2003. 25p.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Cartilha da PNH: Acolhimento com classificação de risco*. Brasília/DF: Editora MS, 2004. 44p.

CARNEIRO, Ricardo. *Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro*. 2000. 400f. Tese de Doutorado em Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol. 2, cap. 3, p. 47-68.

EQUIPE DE SAÚDE DO CENTRO DE SAÚDE PEDREIRA PRADO LOPES. Estudo de demanda do acolhimento do Centro de Saúde Pedreira Prado Lopes. In: Seminário Atenção Básica SUS, Set. 2004, Belo Horizonte. *Resumo dos trabalhos*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2004. p.5.

GRINDLE, Merilee S. Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana. In: KLIKSBERG, Bernardo (Org.). *Como enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*. Grupo Editor Latinoamericano, 1992. p. 109-125.

GUIMARÃES, Eneida Maria Gomes Torres. *Acolhimento no Centro de Saúde Noraldino de Lima: investigação sobre o acesso e resolatividade*. 1997. Monografia de conclusão do Curso de Especialista de Enfermagem de Saúde Pública – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Enfermagem, Belo Horizonte.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: *Lecturas de Gestión Pública*. 1ª ed. Madrid: INAP/Boletín Oficial del Estado, 1996. Cap. 13, p. 281-297.

MALTA, Deborah Carvalho. *Buscando novas modelagens em saúde: as contribuições do Projeto Vida e do acolhimento para a mudança do processo de trabalho na rede pública de Belo Horizonte, 1993-1996*. 2001. 46f. Síntese da tese de Doutorado em Saúde Coletiva – Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Medicina Preventiva e Social, Campinas.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. El marco conceptual. In: *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel, 1992. Cap. 3, p. 89-127.

MOLINA, Carlos Gerardo. Modelo de Formação de Políticas e Programas Sociais. In: *Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales*. INDES, 2002. p. 1-23.

QUEIROZ, Thaís de Melo. *Implantação da estratégia do acolhimento no Centro de Saúde Serra Verde*. 1998. 88f. Monografia de conclusão do IV Curso Superior de Administração Pública – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte.

SILVA, Érika Marques Guimarães; PEREIRA, Rodrigo Pastor Alves. *Acolhimento: das bases conceituais à organização do processo de trabalho das equipes de saúde da família do Centro de Saúde Vera Cruz*. 2003. 16f. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Saúde da Família – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/UNICAMP*, Campinas, n.48, p. 2-16, 2000.

VIANA, Ana Luíza D'Ávila; DAL POZ, Mario Roberto. A Reforma do Sistema de Saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.11-48, 1998.

VELLOSO, Bianca Guimarães; MATOS, Sonia Gesteira. A Complexa construção do SUS – Belo Horizonte – os desafios que ele propôs. In: REIS, Afonso Teixeira dos et al. *Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte: reescrevendo o público*. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 1998. Parte II, cap.1, p. 83-102.

**Resumo – Resumen – Abstract****A Proposta de Acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no Município de Belo Horizonte***Heloisa Helena Silva Moreira*

A Proposta de Acolhimento teve por objetivo garantir o acesso às unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde (SUS) em Belo Horizonte, Minas Gerais. Este trabalho analisa e tenta compreender a notável distância entre a proposição e a execução da proposta nesse município. Usando contribuições teóricas do campo temático das políticas públicas na análise do contexto político-administrativo em que se desenvolveu a proposta, e utilizando as informações obtidas na pesquisa de campo com os principais idealizadores da proposta e alguns trabalhadores e usuários, foram identificadas, na sua formulação e implantação, informações que ajudam a entender a distância observada.

**Palavras-chave:** Proposta de Acolhimento, formulação, implantação, unidades de atenção primária.

**La Propuesta de Acogimiento: su formulación e implantación en las unidades de atención primaria del Sistema Único de Salud de la municipalidad de Belo Horizonte***Heloisa Helena Silva Moreira*

La propuesta de Acogimiento tuvo como objetivo garantizar el acceso a las unidades de atención primaria del SUS en la municipalidad de Belo Horizonte, Minas Gerais. Este trabajo analiza e intenta comprender la notable distancia entre la proposición y la ejecución de la propuesta en esta ciudad. Utilizándose de contribuciones teóricas del campo temático de las políticas públicas en el análisis del contexto político-administrativo en el que se desarrolló la propuesta, y utilizando las informaciones obtenidas en la “pesquisa de campo” con los principales idealizadores de la propuesta y algunos trabajadores y usuarios, fueron identificadas, en su formulación e implantación, informaciones que ayudan a entender la distancia observada.

**Palabras clave:** propuesta de acogimiento, formulación, implantación, unidades de atención primaria.

**The Welcome Proposal: its formulation and implementation in primary health care units of the Unified Health System – SUS in the region of Belo Horizonte city***Heloisa Helena Silva Moreira*

The purpose of the welcome proposal was to guarantee access to the primary health care units of the Unique Health System – SUS in the city of Belo Horizonte, Minas Gerais. This work analyses and tries to understand the remarkable distance between the proposition and the implementation of the welcome proposal in this city. The theoretical contributions from the public policies scope and the data obtained through field research interviews with main proposal idealizers, workers and beneficiaries were applied to the analysis of the administrative and the political contexts of this proposal. It was possible to identify findings that helped understanding the distance observed between formulation and implementation.

**Keywords:** welcome proposal, formulation, implementation, primary health attention unit.

---

Heloisa Helena Silva Moreira é mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Analista de Políticas Públicas e psicóloga da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Contato: heloisahelenasm@yahoo.com.br



## RSP Revisitada

# Permanência e mudança no setor público

*Texto publicado na RSP de jan/jul de 1994 (vol. 118 – nº 1)*

*Marco Aurélio Nogueira*

A temática da permanência e da mudança freqüente em posição de destaque a história do pensamento teórico no mundo moderno. Na América Latina, e de modo particular no Brasil, conheceu especial fortuna nas décadas de 50 e 60, no bojo dos esforços feitos pelos cientistas sociais para repensar o desenvolvimento e seus obstáculos, as relações com o mundo e as situações derivadas da “dependência”. Mas, desde sempre, esteve vivamente incorporada ao imaginário político e cultural latino-americano.

Hoje, estamos novamente fascinados por essa temática. Ela ressurgiu – e seduz – espicaçada pela própria fase histórica em que nos encontramos, fortemente marcada pelo impacto das mudanças que se sucedem com grande rapidez em todos os padrões societários. Paradoxalmente, no vasto e heterogêneo continente Latino-americano, ressurgiu também motivada pela reprodução – em escala não imaginada algumas décadas atrás – dos traços constitutivos mais problemáticos dos países da região, decorrência de uma história perversa que parece ter

condenado a América Latina à inserção subordinada no mundo, a restar como que separada por um fosso dos países desenvolvidos. Mas a vontade de mudar, de entrar em sintonia com o mundo e ser “moderno” – no Estado, na economia, no discurso e no comportamento – se sobrepõe a tudo, como imperativo categórico, num certo sentido obscurecendo a constatação pungente de que nos foi dado viver apenas a parte mais caricata de uma modernidade inconclusa.

Pensada num registro mais abstrato, tal temática traz consigo um leque de polarizações carregadas de sentido e valor: conservação/inovação, tradicional/moderno, estagnação/progresso, passado/futuro. De modo geral, essas são construções que buscam explicar a mudança como um movimento obrigado a resgatar uma hipoteca: justamente a da permanência, da tradição, do passado. São construções que também se caracterizam, genericamente, por atribuir pesos diferenciados aos dois pólos dicotômicos: o do passado vem com sinal negativo, como algo indesejável, e o do futuro com sinal positivo, como aspiração e objeto de desejo. Assim postas, acabam por difundir e estimular um certo tipo de desprezo pelo passado, que é visto em bloco como despojado de valor e importância. Manifesta-se assim aquela condenação do passado que o marxista italiano Antonio Gramsci dizia surgir do fato de não se conseguir estabelecer diferenciações: “na desvalorização do passado está implícita uma justificação da nulidade do presente”. (GRAMSCI, 1975). Ao mesmo tempo, fica igualmente impulsionada uma adesão abstrata e salvacionista ao novo, vislumbrado como verdadeiro fator de ruptura com o antigo ponto de partida de uma outra era.

Não é por outro motivo que se costuma falar em *força* da permanência e

em *desafio* da mudança. Curiosamente, a idéia de “força” sugere um antípoda – “fraqueza” – mas é aqui contraposta a “desafio”, como se quisesse reconhecer a *facilidade* (a “força”) com que o passado se prolonga no presente, bem como a *dificuldade* (a “fraqueza”) em se vivenciar a mudança, o novo, o futuro. No fundo, revela-se aqui que a mudança é difícil não tanto porque estigmatizada e bloqueada pela reprodução do passado, mas porque em sua base parece existir uma dificuldade maior: a de *pensar o presente e construir o futuro*.

Pois é evidente que sem uma explicação do presente e um projeto de futuro é muito difícil mudar. E hoje, em termos concretos, é difícil pensar o presente porque o presente é a crise – e uma crise *forte*, complexa, que mexe com o conjunto da vida, não apenas com um ou outro de seus elementos. Do mesmo modo, é difícil construir o futuro porque a crise atual é uma *crise de perspectivas*, na qual se diluiu especialmente a idéia de sentido do desenvolvimento (e portanto da mudança) e na qual se vive sob um forte *pathos* de perda do futuro, um forte sentimento de que o futuro, e com ele o progresso, se esvaneceu, ficou indeterminado e fora do alcance da razão. E quando o futuro é incerto, já disse o poeta, o coração volta ao passado.

Estamos aí, como se pode perceber, no âmago mesmo da explicação pós-moderna, caracterizada justamente pela hostilização das idéias de progresso e razão, de sujeito e projeto – as quais, juntamente com as idéias de liberdade e revolução, como já lembrou Hannah Arendt, integram e impulsionam o próprio processo da modernidade e são, nessa medida, o ponto de partida e a base da construção de um futuro razoável. (ARENDDT, 1988).

De modo a qualificar os termos da discussão, é preciso enfatizar que na

explicação da mudança sempre se busca resposta para duas ordens de questões: qual o *sentido da mudança* e quais as *forças motrizes* que a impelem. Ambas as questões são decisivas para que se compreenda como se dá a passagem de uma situação a outra. Como é fácil perceber, está aqui a temática da *transição*.

Na mesma linha, vale observar que toda mudança social (ou organizacional) é efetivamente um desafio, e isso em dois planos. É um *desafio societário* de ordem “material”, na medida em que implica o desenvolvimento e o deslocamento de forças (econômicas, políticas, sociais) encravadas na sociedade, e é um *desafio psicológico* de ordem “espiritual”, na medida em que implica o abandono de idéias, representações e imagens cristalizadas na cultura e nas consciências individuais. Nessa segunda dimensão, expõe-se com grande dramaticidade o desafio de mudar, mostra-se o quanto a mudança impõe de risco, de medo, de insegurança, o quanto ela estimula o conservadorismo que existe em cada um de nós. Mudar é num certo sentido *tornar-se um outro*, encontrar uma nova identidade, viver um difícil e doloroso processo de desidentificação e reidentificação. Em termos psicanalíticos, como lembrou certa vez Helio Pellegrino, “mudar é correr o risco de morrer” e nessa medida é uma aventura que nem sempre consegue ser vivenciada, posto que mexe com a segurança (neurotizante, digamos) de cada um. Para falar como Leandro Konder: “Estamos todos, por mais resolutamente revolucionárias que sejam nossas disposições subjetivas, vulneráveis a impregnações conservadoras sutis. Temos medo de assumir todos os riscos inerentes à auto-transformação”. (KONDER, 1990, p. 14).

Estamos aqui diante de um tema que ganha contornos especiais quando inserido no quadro triste e desalmado da

dominação burocrática tão bem detalhado por Max Weber: “em seu desenvolvimento pleno, a burocracia acha-se sob o princípio *sine ira ac studio* (sem ressentimento nem preconceito). Sua peculiaridade específica, tão bem-vinda para o capitalismo, é tanto mais desenvolvida quanto mais se ‘desumaniza’, quanto mais completamente alcança as peculiaridades específicas que lhe são atribuídas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais que se subtraem ao cálculo”. (WEBER, 1969, p. 732).

O mundo da burocracia – acumulado que está de “pequenas engrenagens, homenzinhos aferrados a seus mesquinhos postos e dedicados a disputar os melhores postos” – tende a transformar todos “em homens que necessitam de ‘ordem’ e nada mais do que ‘ordem’, homens que estremecem e se acovardam se, por um momento, esta ‘ordem’ se transforma, que se sentem desamparados se são privados de uma incorporação total a ela”. Trata-se de um mundo que convida o tempo todo à integração em estruturas reducionistas, racionalizadoras e absorventes, cujos princípios de funcionamento, regras e ambientação – marcados pela hierarquia, pelo cálculo, pela rotina – não são propriamente favoráveis à mudança, embora sejam, como se sabe, extremamente favoráveis à reprodução extensiva da própria burocracia enquanto tal, insaciável em seu apetite “racionalizador”.

Em sua expansão, a burocracia fortalece-se progressivamente como organização e reitera um movimento de cissiparidade, multiplicando (às vezes “artificialmente”) suas partes integrantes e criando novos segmentos, instâncias e cargos, que reforçam o “sistema” em seu todo e convertem-se

em outros tantos pólos de resistência à mudança. Essa dinâmica específica, irrefreável, jamais submetida ao autocontrole e dificilmente controlada por fatores exógenos dá origem, para continuar falando em termos weberianos, ao “domínio supremo da forma burocrática de vida”, contraface obrigatória de um particular tipo de “parcelamento da alma”.

O mundo da burocracia é por exceção o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas entre os “sistemas” e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a autodeterminação política.

A mudança não parte do zero: é sempre o resultado de um processo de transformações que nega e supera um *status quo ante*. Neste sentido, a mudança sempre retém e incorpora algo do passado. O relevante na discussão é saber que parte do passado vem a ser incorporada, como se dá essa incorporação e que peso específico tem ela na ordenação do presente e do futuro.

Cada processo de mudança resolve de modo particular a equação *continuidade/ruptura*, determinando o que será incorporado ao novo. Trata-se de um verdadeiro embate, cujo desfecho depende de circunstâncias concretas (das forças em luta, de seu grau de maturação, de suas capacidades políticas, de seus projetos). Como tem sido assinalado por autores das mais diversas orientações, há transições que são revolucionárias, explosivas, marcadas por uma ruptura de vastas proporções, capaz de ultrapassar com radicalidade o passado. Em outros casos, as transições transcorrem de modo processual, condicionadas em maior ou menor medida por compromissos com a velha ordem e incorporando certas determinações do passado para

inserir-las numa dinâmica nova. Nesse tipo, o processo pode ser mais ou menos conservador, mais ou menos marcado pela inércia, mas terá sempre como resultado um produto composto: uma sociedade desigual, um Estado “composto” ou bifronte, uma organização “mista” etc. – estruturas atravessadas pela “contemporaneidade do não-coetâneo”, nas quais se refletem múltiplos interesses (“arcaicos” e “modernos”) que só podem coexistir na medida em que sejam entrelaçados por acordos e compromissos, disciplinados por uma envolvente mecânica de *conciliação*. Inevitável que nessas estruturas partidas, com homens e tempos partidos (BRECHT), a ação seja errática, tortuosa, hesitante.

Seja como for, em qualquer dos casos, importa muito saber da *tensão* – constitutiva da própria dinâmica da mudança – entre *processo* e *projeto*, entre condições objetivas e construções subjetivas. Em outros termos, importa jogar luz sobre os *sujeitos* que fazem os processos ganharem sentido – sujeitos que, operando em condições por eles não escolhidas, conforme famosa passagem de Marx, lutam para imprimir o selo de seus interesses e projetos no curso das coisas, com o intuito de dirigi-lo ou de submetê-lo a um dado ritmo e desfecho.

A diferenciação acima esboçada ajuda a analisar o tema da mudança e da transição a partir de ângulos privilegiados, capazes de captar precisamente a dialética continuidade/ruptura inevitavelmente presente nos processos de mudança. Pode-se afirmar, por exemplo, que rupturas revolucionárias se dão regra geral no bojo de processos históricos que conhecem grande sintonia entre os tempos da economia, os tempos da política, os tempos da sociedade e os tempos da cultura – processos redondos, “clássicos”, em que a mudança é impulsionada por um movimento

orgânico que não só relativiza bastante a reprodução do passado como também dá origem a uma estrutura global toda nova. Nessas sociedades, para falar de outro modo, a economia torna-se moderna ao mesmo tempo que a política, a sociedade e a cultura.

Já nas sociedades marcadas pela assintonia dos tempos da economia, da política, da sociedade e da cultura, torna-se bem mais difícil a ruptura revolucionária e há como que uma reiterada “capitulação” diante do passado, que consegue se prolongar justamente através de múltiplas sedimentações e cristalizações de natureza econômica, política ou cultural. Esses são países, para usar uma bela imagem de Marx, “atormentados pelos vivos e também pelos mortos”, oprimidos pelos “males modernos” e pelos “males herdados, originários de modos de produção arcaicos, caducos, com seu séquito de relações políticas e sociais contrárias ao espírito do tempo”. Marx completava: “*Le mort saisif le vif*” [O morto tolhe o vivo]. Trata-se de uma imagem que faz lembrar a fantástica representação literária da América Latina feita por Gabriel García Márquez em *Cem Anos de Solidão*, que conta a saga dos Buendía, prisioneiros “de um passado cujo aniquilamento não se consumava, porque continuava se aniquilando indefinidamente, consumindo-se dentro de si mesmo, se acabando a cada minuto mas sem acabar de se acabar nunca”.

O Brasil inclui-se, é fácil perceber, nesse segundo grupo. Temos vivido, como nação, atormentados pelos “males” modernos e pelos “males” do passado, pelo velho e pelo novo (e seria também possível dizer pelo “novíssimo”), sem termos podido conhecer uma história de rupturas revolucionárias. Não que não

tenhamos nos modernizado e chegado ao desenvolvimento. Fizemos isso – e de modo expressivo –, mas sem eliminar relações, estruturas e procedimentos “contrários ao espírito do Tempo”. Nossa modernização tem sido conservadora, e isso num duplo sentido: a) porque tem sido condicionada pela “força” da permanência e, nessa medida, excluído a ruptura e preservado expressivos elementos do passado (que são incorporados e “modernizados”, tornando-se assim relativamente funcionais); b) e porque tem se feito de modo não democrático, sem participação popular e sob o comando do Estado. Foi assim que chegamos à época do capitalismo e da indústria e é assim que estamos caminhando para o século XXI (estão aí a exclusão social, as desigualdades regionais, o Estado hipertrofiado mas inconcluso, a cultura política pouco democrática). Para usar uma sugestiva explicação, somos participantes de uma *modernização sem modernidade*, posto que conhecemos um forte desenvolvimento da *racionalidade instrumental* (modernização) – que se refere à previsibilidade, ao cálculo e ao controle – mas não da *racionalidade normativa* (modernidade), que aponta para a auto-determinação política e a autonomia moral. (LECHNER, 1990). Fácil perceber que, no fundo, estamos aqui em contato direto com a questão da democracia e da cidadania, pressupostos básicos do reencontro entre modernização e modernidade e da própria conclusão do projeto moderno.

Em suma, vale para nosso país a perspectiva que Gramsci adotou para explicar a Itália. Somos uma sociedade constituída por um processo de “revolução passiva”, que expressa “a ausência de iniciativas populares unitárias” e organiza-se através da reação dos dominantes ao “subversivismo esporádico, elementar e inorgânico

das massas populares”. Nesse tipo de “revolução sem revolução”, as lutas políticas e sociais, as tensões e contradições, encontram resolução “sem rupturas clamorosas” – a mudança radical, explosiva, cede espaço para uma *progressiva* modificação da composição de forças: ocorre uma espécie de “restauração” do equilíbrio preexistente, com o “velho” sendo incorporado e certas exigências do “novo” sendo acolhidas. Mas não se trata de um puro processo de conservação, já que por detrás do aparente imobilismo político ocorre, na realidade, uma “transformação molecular” das relações sociais fundamentais. A mudança se faz, assim, por uma sucessão de ondas reformistas nas quais a movimentação social se combina com fortes intervenções “pelo alto”, via Estado, e acaba por ser, num certo sentido, por elas “administrada”. Justamente para destacar a efetividade da mudança e qualificá-la, Gramsci também falava em “revolução-restauração” e em “restauração progressiva”. (GRAMSCI, 1975).

Seriam muitos os desdobramentos lógicos e históricos dessa perspectiva, e aqui não é a ocasião para desenvolvê-los. Quero apenas destacar que esse processo “passivo” de transformação social, no Brasil, hipertrofiou precocemente o Estado, cristalizando-o como mecanismo forte o suficiente para neutralizar tensões e se antecipar às demandas da sociedade mas, ao mesmo tempo, sobrecarregando-o de atribuições e fragilizando-o como agente racionalizador e coordenador do desenvolvimento; dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu (via cooptações e regulação estatal da cidadania) a auto-organização da sociedade, além de ter sedimentado uma cultura política impregnada de golpismo e autoritarismo. Como consequência, este processo

deformou o Estado, congestionando-o de corporativismos e deixando-o ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar. Com a plena configuração do capitalismo – ela mesma feita “pelo alto” –, o protecionismo estatal entranhou-se na mentalidade empresarial, funcionando praticamente como espelho do patrimonialismo. Ao mesmo tempo, como que a demonstrar a força avassaladora do fenômeno, generalizou-se em largas faixas do movimento popular-democrático, das classes trabalhadoras e da esquerda uma concepção marcadamente estatista, que em diversos momentos chegou à “estadolatria” e acabou por absolutizar o valor estratégico do Estado para o desenvolvimento econômico e a reforma social, postergando para um segundo plano (meramente instrumental) o tema da democracia e, assim, da participação política, da representação e das “regras do jogo”.

Por outro lado, na medida em que os processos de mudança não puderam ser radicais, o passado pôde se prolongar sob várias formas nas novas situações. Ao invés de ser criticado e superado pelo presente, o passado impôs-se ao presente, condicionando-o. Foi o que aconteceu, por exemplo, ao longo da crise da monarquia e do sistema escravista na segunda metade do século passado: o regime republicano recebeu uma pesada carga de relações, mentalidades e instituições legadas pelo Império, que acabaram por condicionar a evolução futura do país. O mesmo vale para o movimento de afirmação do capitalismo e da indústria, obrigado a seguidas conciliações e acomodações com a velha estrutura agrária de origem colonial. No plano imediatamente estatal, isso significou que a modernização do aparelho de Estado não teve como se completar: sua estrutura administrativa e sua burocracia

passaram a ganhar legitimidade através do uso intensivo de práticas bem pouco “modernas” e “racionais”, derivadas justamente do passado que se imaginava superado. O Estado, assim, acabou por ser formatado pela coexistência, em seu interior, de diferentes princípios de estruturação – o patrimonial e o burocrático –, o que obviamente complicou toda a sua atuação.

Em outros termos, por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia, embora já tingida pelo *ethos* racional-legal (que a faz agir conforme critérios objetivos, fundados na competência e na impessoalidade), legítima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Entre nós, em meio ao predomínio crescente da autoridade fundada na legalidade, na competência funcional e em regras racionalmente criadas, ressoa forte a autoridade do “ontem eterno” de que falava Weber – só que, aqui, em sentido ampliado, já que não limitada aos “*mores* santificados pelo reconhecimento antigo”, mas expressa na sobrevivência de estruturas e relações arcaicas, matéria viva, pedaços inteiros do passado incorporados ao presente.

É esse setor público e esse Estado que se deseja mudar no Brasil, no sentido de que prevaleçam os elementos de modernidade nele presentes e sejam superadas as

“más tradições” a ele incorporadas (centralização, autoritarismo, distância entre serviço público e população, ineficiência).

A questão, porém, não é exclusivamente nacional, embora tenha que ser resolvida em termos nacionais. Estamos inseridos no mundo, na desordem mundial produzida por esses tempos de crise. E é sempre sugestiva a definição que Gramsci nos deixou de crise: “A crise consiste no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer”. Em escala mundial, e também no Brasil, não é difícil perceber que o “velho” já não detém o consenso, mas ainda conserva a autoridade, enquanto que o “novo” ainda não pode vencer embora já possa *dirigir*.

Hoje, além do mais, tudo está complicado por um fato que, à primeira vista, poderia ser saudado como salutar. Refiro-me ao questionamento que um certo tipo de passado e de tradição está recebendo dos tempos modernos. Penso aqui na crise de duas grandes tradições: a do *liberalismo* (hoje acossada por uma contrafação, o neoliberalismo) e a do *socialismo* (hoje abalada pelos acontecimentos do leste Europeu, pela crise de identidade e pela inoperância política dos partidos e movimentos de esquerda). E como pensar a reorganização do mundo, da política e do Estado sem essas duas grandes tradições, elas mesmas produtos e sujeitos mais importantes de toda a modernidade? Verdade, elas não morreram, talvez apenas estejam em crise, vivendo um lento processo de atualização e reinvenção. Seja como for, estamos diante de um complicador, para cujo equacionamento são necessários esforços teóricos de diferente grandeza.

Há muitas e boas razões para se admitir que a mudança, nas condições concretas de hoje, e especialmente no setor público,

será necessariamente o resultado da combinação (da síntese) de *condições objetivas*, *vontade política* e *conhecimento técnico*. É na intersecção de cultura e política que podemos encontrar combustível para impulsionar a transformação. Neste sentido, grande destaque adquire a questão do conhecimento científico e da aquisição de novos patamares de saber especializado, eixo de todo um esforço para agregar competências no setor público e na gestão

do Estado. No fundamental, tratar-se-ia de generalizar na vida pública a figura daquele intelectual moderno concebido por Gramsci: um agente de atividades gerais que é portador de conhecimentos específicos, um *especialista* que também é *político* e que sabe não só superar a divisão intelectual do trabalho como também reunir em si “o pessimismo da inteligência e o otimismo da vontade”.

---

### Referências bibliográficas

- ARENDRT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- KONDER, Leandro. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Torino, Einaudi, 1975.
- LECHNER, Norberto. A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana. *Lua Nova*. São Paulo, nº 21, p. 73-86, set 1990.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Permanência e mudança no setor público

*Marco Aurélio Nogueira*

Por ter se convertido em espaço e instrumento das conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos.

**Palavras-chave:** Estado brasileiro, burocracia, clientelismo.

### Permanencia y cambio en el sector público

*Marco Aurélio Nogueira*

Por haberse convertido en espacio e instrumento de las conciliaciones con el pasado, el Estado brasileño no ha podido volverse completamente moderno y autenticamente republicano. No ha tenido como dejar de someterse a prácticas y concepciones fuertemente vinculadas al tradicional “privatismo” de las élites. Se ha vuelto un Estado moderno introducido de “patrimonialismo”, cuya burocracia legitima su poder a través del recurso a procedimientos clientelistas y fisiológicos.

**Palabras clave:** Estado brasileño, burocracia, clientelismo.

### Stability and change in the public sector

*Marco Aurélio Nogueira*

The Brazilian State was hindered from becoming a thoroughly modern and truly republican State as an outcome of the role it played in the process of making up with the past. It could not avoid being encumbered with practices and conceptions strongly bonded to the private interests of the elite. It became a modern State pervaded by patrimonialism, where bureaucracy assures its power through clientelistic procedures.

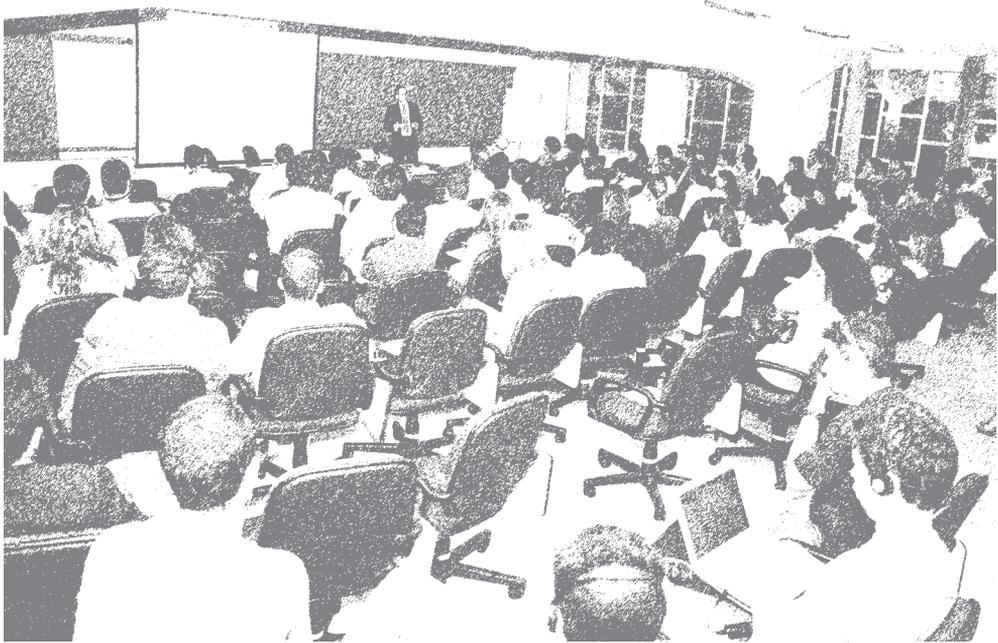
**Keyword:** Brazilian State, bureaucracy, clientelism

---

Marco Aurélio Nogueira

Diretor da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

Contato: [nogueiramarcoa@gmail.com](mailto:nogueiramarcoa@gmail.com)



## Fórum

# O tema das competências nas atividades da ENAP

Desenvolver competências de dirigentes do setor público é a missão da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Isso tem significado o desenvolvimento de programas de formação e capacitação em temas de gestão e liderança que integrem conhecimento teórico com habilidades e atitudes nas atividades de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. O 1º Fórum sobre Gestão por Competências na Administração Pública Federal – realizado nos dias 17 e 18 de fevereiro deste ano, pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – foi um momento de partilhar os avanços e desafios ainda por vencer, nesse tema, junto a outras instituições da administração pública federal<sup>1</sup>.

As escolas de governo têm como premissa apoiar o desenvolvimento de servidores públicos nas suas principais funções, concorrendo para que as boas práticas sejam repassadas entre gerações e, especialmente, entre servidores que se movimentam pelos diversos órgãos de Estado e carreiras. As mudanças nos cargos levam à necessidade de ampliar conhecimentos específicos sobre a missão

das instituições, sobre as formas de concorrer para aperfeiçoar a gestão das políticas em curso e de melhor atender às novas demandas que a sociedade coloca para os dirigentes. Embora não seja completamente formado por servidores de carreira, estes já são a maior parte (71%) do quadro de servidores públicos que ocupam cargos de direção e assessoramento na administração pública federal, principal público da Escola. São as novas demandas dessas entidades e seus servidores que induzem a ENAP a pesquisar e adaptar novas tecnologias de ensino em métodos administrativos, bem como integrá-los para possibilitar a melhora do gasto público.

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707/2006) tornou claro o papel da ENAP não apenas como executora da capacitação dos servidores, mas como coordenadora de ações de capacitação das escolas federais de governo e das demandas dos demais órgãos federais, notadamente aqueles responsáveis pela capacitação de servidores que trabalham diretamente com a população – como os das áreas de saúde, segurança, fiscalização tributária, previdenciária, diplomática. Embora necessária, a colaboração entre escolas necessita avançar na criação de uma visão comum sobre o papel que a capacitação pode exercer no apoio às organizações públicas e aos servidores que nelas atuam, reafirmando áreas de excelência e preenchendo lacunas decorrentes de novas necessidades de formação.

A construção dessa visão sobre o papel da capacitação depende de forma crucial das estratégias adotadas em cada instituição para alcançar sua missão. Exige ainda que o mapeamento das competências individuais, passíveis de serem desenvolvidas pela capacitação, seja precedido da definição

dos objetivos que cada órgão postula para si mesmo. Essas ações são fundamentais para que as instituições passem a demandar capacitação para grupos de funcionários, em vez de dar continuidade à situação usual em que a definição do desenvolvimento individual estava a cargo exclusivamente do servidor, sem que isso estivesse conectado a uma demanda institucional explícita, que revertesse em melhora de processos das equipes.

Sem dúvida, ainda há muito espaço para as decisões individuais de desenvolvimento pela ampliação da capacitação, mas cresce o incentivo para que as instituições, por meio de seus dirigentes, em particular dos responsáveis pelas áreas de recursos humanos, passem a ser os principais demandantes da capacitação, tal como ocorre em países em que a gestão de talentos está implantada e responde pela qualidade de serviços públicos.

As mudanças associadas a esse tipo de transformação no uso da capacitação para apoiar a melhora da gestão de talentos decorre de uma compreensão cada vez mais detalhada do que se espera como atitudes, habilidades e conhecimentos dos servidores públicos, sejam estes conhecimentos transversais ou específicos. Um dos aspectos que facilitam o entendimento dessa mudança está associado à capacidade crescente de definir quais são os desafios estratégicos a serem enfrentados pelos diferentes órgãos e atribuir aos dirigentes públicos, tal como é feito com os dirigentes privados, o papel de protagonistas na gestão da mudança.

No caso brasileiro, alguns desafios administrativos são conhecidos e envolvem retomar a capacidade de planejamento e integração, destacando-se:

- Integração do ambiente institucional e com objetivos socialmente desejáveis;

- Missão e objetivos estratégicos compartilhados;
- Flexibilidade na organização do trabalho – com equipes multidisciplinares, maior horizontalidade e redesenho de processos;
- Gestão de recursos;
- Autonomia e responsabilização;
- Compromisso com a gestão do conhecimento.

No que diz respeito aos desafios da gestão de pessoas, no entanto, as dificuldades associadas à estruturação das áreas de recursos humanos e à sua legitimação junto aos dirigentes da administração pública prejudicam sua capacidade de implementar uma política mais articulada, na qual o ciclo de gestão seja observado em seu conjunto. Isso significa considerar os procedimentos de recrutamento, passando pelos de seleção, os de estruturação de carreiras e salários, os de formação permanente e os de aposentadoria.

Nesse sentido, permanece latente a tensão entre como atrair talentos jovens, com melhores perspectivas, se os processos de recrutamento e seleção consideram apenas conhecimentos teóricos e não permitem que outros aspectos sejam cotejados, de modo a possibilitar que as pessoas sejam alocadas, tanto no momento inicial quanto ao longo da carreira, a partir do melhor aproveitamento de suas competências.

De fato, embora a legislação tenha indicado que as competências são o aspecto básico a considerar na gestão de pessoas, pouco se avançou no sentido de compreender o significado dessa mudança – mesmo nas áreas responsáveis pelo processo, isto é, nas coordenações de recursos humanos. O Fórum reforçou a percepção, para vários atores

que atuam com o tema das competências, da importância de dar maior visibilidade aos processos que permitem às instituições avaliarem suas necessidades e de tornar mais explícitos os procedimentos e critérios que conectam carreiras e a formação e capacitação de pessoal. Esse é o objetivo deste pequeno relato: contar realizações da Escola na área da capacitação por competências.

### **A experiência recente da ENAP**

O compromisso da ENAP com a capacitação orientada por competências atende não só à diretriz de apoio à difusão e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto nº 5.707/2006), mas, sobretudo, à sua própria missão, que se sustenta no desenvolvimento de competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.

Tal missão foi definida em 2003 e já trabalha com a noção de competência, ainda que de forma muito tímida. As cooperações internacionais da ENAP, especialmente com o Canadá e a França, trouxeram a discussão de competências para a Escola, instigando cada vez mais o debate interno sobre o tema. Entre 2003 e 2006, a ENAP atuou em três frentes: na formação inicial e em cursos de aperfeiçoamento; no desenvolvimento gerencial; e na formação de seus quadros.

Na formação inicial e no aperfeiçoamento, a Escola incorporou as competências desejadas para servidores no desenho de cursos para as carreiras do ciclo de gestão, desde 2004, tendo por base o conhecimento acumulado na preparação de mais de 11 ciclos<sup>2</sup>. E continuamente vem trabalhando no sentido de garantir que os cursos de aperfeiçoamento oferecidos

tenham adesão às questões práticas que os gestores das carreiras de EPPGG (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) e APO (Analistas de Planejamento e Orçamento) lidam em suas funções, buscando assegurar que seu desenvolvimento acompanhe as necessidades demandadas pelas políticas públicas.

Em relação aos programas de capacitação gerencial, as experiências foram sendo ampliadas com o desenvolvimento de atividades metodológicas e experiências concretas. De 2004 a 2008, a ENAP realizou 55 oficinas de mapeamento de competências, com 600 servidores capacitados.

Um primeiro conjunto de atividades ocorreu no formato cursos e oficinas, que abordam o tema das competências junto às equipes de recursos humanos. Para esse público foram preparados os cursos de Gestão por Competências, que inclui a Oficina de Metodologias de Mapeamento de Competências; de Elaboração de Planos de Capacitação; de Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira; e de Atendimento ao Cidadão.

Outra inovação se refere aos cursos do Programa Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS) e de Gestão de Convênios e de Contratos de Repasse, reformulados em sua concepção e revistos sob a ótica das competências, como se verifica a seguir:

**Gestão por Competências** – curso presencial com 8 horas de duração destinado à aquisição de conhecimentos básicos sobre o tema. O público-alvo envolve coordenadores gerais, coordenadores e equipes técnicas das áreas de recursos humanos. O curso utiliza, como recursos metodológicos, a exposição dialogada e exercícios práticos, que incluem a Oficina Metodologia de Mapeamento de Competências, evento presencial com 16 horas destinado aos

coordenadores e técnicos dos setores de recursos humanos e áreas afins. É estruturado para permitir uma abordagem diversificada de alternativas metodológicas e técnicas para o mapeamento de competências. Tem como propósito capacitar as organizações públicas para que possam realizar seus mapeamentos de forma autônoma, observando suas especificidades e dinâmica interna.

**Elaboração de Planos de Capacitação** – curso presencial com 32 horas de duração destinado aos coordenadores e técnicos que trabalham com planos e projetos de capacitação nas organizações públicas. O curso pretende, por intermédio de aulas expositivas e exercícios, orientar e instruir os participantes na elaboração de planos de capacitação.

**Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira** – curso a distância com duração de 20 horas, destinado aos servidores públicos que lidam com a gestão de pessoas. O curso apresenta em destaque a relação entre gestão de competências e planos de carreira.

**Atendimento ao Cidadão** – curso a distância com duração de 20 horas destinado a todos os servidores públicos federais. O propósito é permitir aos participantes uma visão sistêmica do atendimento nas organizações públicas, com destaque para a identificação das competências essenciais a um atendimento eficiente, pautado em princípios éticos e com elevado padrão de qualidade.

Além disso, a ENAP estabeleceu, como diretriz em seu planejamento estratégico, a adequação dos seus programas e cursos de catálogo ao conceito de competência. Desde então, a Diretoria de Desenvolvimento Gerencial (DDG) tem realizado revisão dos seus cursos mediante a identificação das competências do público-

alvo, da adequação dos objetivos instrucionais e das metodologias de ensino. Nos anos de 2006 e 2007, foi realizada a revisão do Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS) e, atualmente, encontra-se em andamento a adequação do curso Gestão de Convênios e de Contratos de Repasse.

A DDG recebe com frequência demandas para a elaboração de programas de capacitação, em geral destinados aos níveis gerenciais, capazes de refletir as especificidades e necessidades das organizações demandantes. Para atender a esse tipo de encomenda, a diretoria estabeleceu a realização do mapeamento de competências como atividade prévia à elaboração dos programas. Para tanto, após a análise da demanda, são estabelecidas estratégias de mapeamento que podem incluir diversos métodos e técnicas, isoladas ou combinadas, a exemplo da pesquisa com grupo focal, entrevistas estruturadas ou *survey*.

O mapeamento e os programas de capacitação, considerando as competências a serem adquiridas ou reforçadas, foram desenvolvidos para organizações como o Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro), com o objetivo de capacitar todo o seu quadro de dirigentes, e também para os institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets), para formar os dirigentes considerando as novas necessidades do ensino médio técnico e sua inserção no mundo do trabalho. Participaram desse processo 10 entidades: Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Educação; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Agência Nacional de

Transportes Terrestres (ANTT); Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Entre os projetos desenvolvidos pela DDG a partir de 2007, destacam-se as oficinas para mapear e validar as competências do cargo de subsecretário das subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). O resultado desse mapeamento encontra-se em fase de validação e, em seguida, embasará a formulação de um plano de capacitação para os dirigentes das subsecretarias, que deverá ser implementado ainda em 2009. Outro projeto importante foi o Programa de Capacitação para o Departamento de Coordenação e Controle das Estatais (Dest), ainda em avaliação.

### **Novas Metodologias: Mesa-redonda de Pesquisa-Ação (MRPA)**

Desde 2004, a ENAP pesquisa sobre Gestão por Competências de forma colaborativa, utilizando a metodologia Mesa-redonda de Pesquisa-Ação, com participação de especialistas e gestores das principais instituições da administração direta e indireta<sup>3</sup>.

A Mesa-redonda “Gestão por competências em organizações de governo”, que gerou um livro, realizou-se em 2004 e 2005. Seus principais objetivos foram: a) permitir a difusão de conhecimentos sobre gestão por competências e a reflexão sobre os limites e possibilidades do uso dessa nova abordagem em atividades de gestão de recursos humanos nas organizações de governo brasileiras; b) desenvolver um produto que possa ser útil aos técnicos e gestores envolvidos com atividades de gestão de pessoas em organizações do Executivo Federal<sup>4</sup>.

Em 2008, a ENAP realizou a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação “Escolas de Governo e Gestão por Competências”, focada nas implicações do referencial de competências para a formação e capacitação de servidores. Presidida pelo diretor da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), Antônio Ivo de Carvalho, a Mesa teve a ENAP como secretaria-executiva dos trabalhos<sup>5</sup>. Os principais temas debatidos foram as metodologias para elaboração de cursos e programas a partir do referencial de competências, as transformações do mundo do trabalho e o impacto na forma de atuar do setor público.

Essa Mesa-redonda de Pesquisa-Ação teve como objetivos:

- a) permitir a apropriação de conhecimentos sobre gestão por competências e a reflexão sobre a possibilidade de utilização dessa abordagem na capacitação de servidores públicos brasileiros;
- b) debater questões e esclarecer dúvidas que surgirem ao longo do desenvolvimento dos trabalhos;
- c) identificar e explorar experiências recentes na aplicação da gestão por competências no subsistema de capacitação e treinamento; e
- d) construir coletivamente um produto prático que possa ser utilizado em ambientes de trabalho das escolas. Como resultado foi elaborado o livro “Escolas de governo e gestão por competências: Mesa-redonda de Pesquisa-Ação”, em fase de impressão.

## Lições aprendidas

O debate da introdução das competências nos processos de gestão e de capacitação está em curso, mas ainda precisa de forte divulgação e mais trocas de experiências entre os parceiros. Não obstante o esforço de difusão dos conceitos e das alternativas metodológicas para o mapeamento de competências, como recurso de sistematização dos planos de capacitação, persiste a dificuldade das organizações públicas para a adoção das práticas discutidas em cursos e oficinas.

A partir das experiências já existentes, cresce a expectativa de que será possível, em breve, ter indicações suficientes para estabelecer quais são as características comuns das carreiras públicas do nível federal e quais as competências específicas, decorrentes das diferentes inserções. Vale lembrar que isso será possível não apenas a partir de teorias, mas de construções especificamente preparadas para órgãos da administração pública federal brasileira.

Para tornar viável essa proposta, os dirigentes públicos não apenas devem participar ativamente no processo de planejamento, mapeamento e elaboração dos planos de capacitação de suas organizações, como apoiar o desenvolvimento e a legitimação das coordenações de recursos humanos como interlocutores privilegiados para a implementação da gestão por competência. As escolas de governo também podem colaborar e, com a utilização de metodologias inovadoras, apoiar atividades que auxiliem a tomada de decisão desses dirigentes.

## Notas

<sup>1</sup> Ver <https://portalsipec.planejamento.gov.br/eventos/forum-de-gestao-por-competencias>.

<sup>2</sup> Caderno ENAP 33

<sup>3</sup> Márcia M.S. Oliveira (Aneel), Maria Izabel (Antaq), Delor Moreira (Bacen), Hugo Pena Brandão (BB), Vera Cecília Dantas (Câmara dos Deputados), Priscila Araújo (Casa Civil), Mônica Almeida (CEF), Jeter Ribeiro de Souza (CEF), Humberto Moraes (Eletronorte), Maria Alice Pessanha (ENSP/Fiocruz), Célio Fujiwara (ENAP), Mônica Fernandes (ENAP), César Felício Prata (Embrapa), Alda Mitê (Ministério do Trabalho), José Vitor E. Filho (Ministério da Fazenda), João Monteiro (Ministério da Justiça), Maria de Lourdes e Silva (Sebrae), Salvatore Palumbo (TCU), Tânia Gomes (CNPq), Alexandre Kalil (Seges/MP), Isamir M. de Carvalho (Serpro).

<sup>4</sup> Ver materiais preparatórios em [www2.ena.gov.br/ Mesa redonda e produto final](http://www2.ena.gov.br/ Mesa redonda e produto final) [www.ena.gov.br/publicacoes](http://www.ena.gov.br/publicacoes).

<sup>5</sup> Compuseram a Mesa Anísio Soares Vieira, da Academia Nacional de Polícia (ANP); José Inácio Jardim Motta, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP); Margaret Baroni, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Maria Cristina Macdowell, da Escola de Administração Fazendária (Esaf); Fátima Bruno, da Universidade de Brasília (UnB); Rosângela Salgado, da Escola da Previdência Social; e Sérgio da Costa Côrtes, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Ence/IBGE).



## Para saber mais

### Burocracia Profissional

MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. Tradutor: Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995. 304 p.

ROCHA, J. A. Oliveira. Gestão pública e modernização administrativa. Portugal: INA, 2001. 214 p. Inclui bibliografia.

- [http://portalteses.ict.fiocruz.br/transf.php?script=thes\\_chap&id=00004902&lng=pt&nrm=iso](http://portalteses.ict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00004902&lng=pt&nrm=iso)

### Livre nomeação para cargos de confiança

MINHARRO, Francisco Luciano. Cargos de confiança e empregados exercentes de altas funções. São Paulo: Ícone, 2005. 112 p.

- [http://www.folhadepagamento.com.br/materias/cargo\\_confianca.htm](http://www.folhadepagamento.com.br/materias/cargo_confianca.htm)

- <http://www.kanitz.com/veja/desconfianca.asp>

### Direito administrativo e legitimidade democrática

BAPTISTA, Patrícia. Transformações do Direito Administrativo. 1.ed. Renovar, 2003. 324 p.

- <http://www.datavenia.net/artigos/legitimidadepoderdisciplinarEstadoDemocraticoDireito.htm>

### Controle entre poderes, limites do judiciário

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. [Traduzido por Luís Carlos Borges]. Traduzido do original: General theory of law and State. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 637 p. (Coleção justiça e direito).

- [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200008&script=sci_arttext)

### Abono de Permanência

PAIXÃO, Floriceno. A previdência social em perguntas e respostas. 15.ed. Porto Alegre: Síntese, 1978. 459 p.

- <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5344>

- <http://www.sad.mt.gov.br/servidor/abono/>

## 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](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.



# Acontece na ENAP

## **Economista do Deutch Bank fala sobre crise financeira**

No dia 29 janeiro, o economista Marko Jagger, do Deutsche Bank de Nova York, esteve na ENAP para falar sobre a atual crise financeira internacional aos alunos das 13ª e 14ª turmas do curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Jagger destacou que, entre diversos países emergentes, o Brasil está em posição favorável para enfrentar esse momento.



O especialista declarou que o país está bem-preparado para suportar os efeitos da maior crise dos últimos 60 anos, que afetou especialmente os Estados Unidos e a Europa, e gera efeitos gigantescos no resto do mundo. Marko apresentou um panorama da situação, bem como apontou os caminhos que estão sendo traçados nos EUA para a retomada de crédito.

O economista indicou os motivos pelos quais, de acordo com ele, o Brasil está em uma posição mais confortável. Para ele, uma política inteligente de absorção de capital, sistema bancário menos exposto ao financiamento externo, além da credibilidade do país no exterior são os fatores que levaram o país a esse patamar.

Marko Jagger disse que o Brasil é visto com otimismo lá fora. No entanto, embora haja essa vantagem em relação a outros países emergentes, o país precisa se precaver, reduzindo a expectativa de crescimento e garantindo a continuidade do aumento nos investimentos em infraestrutura e no apoio às necessidades das empresas privadas, porque, segundo ele, há muita volatilidade econômica, que deve se estender por até três anos.

## **ENAP participa de segunda missão ao Canadá**

Com o propósito de conhecer as atividades de pesquisa e desenvolvimento de estudos de caso elaborados pelos parceiros da cooperação canadense, os representantes da Diretoria de Comunicação e Pesquisa (DCP) da ENAP, a diretora Paula Montagner e o EPPGG João Alberto Tomacheski, estiveram no Canadá, de 9 a 13 fevereiro, para a segunda missão do Projeto de Cooperação Técnica Internacional “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”.

Os servidores visitaram a Canada School of Public Service (CSPS), em Ottawa, onde participaram de atividades e reuniões para verificar as ações da CSPS em pesquisa de novas metodologias pedagógicas, bem como compreender os últimos desdobramentos da implantação de competências no desenvolvimento de cursos dos servidores públicos canadenses. Na ocasião, a equipe da ENAP realizou uma apresentação sobre as inovações na inserção da Mesa-Redonda Pesquisa-Ação (MRPA) na Escola, no período de 2005 a 2008.

Na Queens University, foi discutido o projeto de diversidade – incluindo o workshop sobre esse tema a ser realizado no Brasil, em maio próximo – e os dois

servidores conheceram os métodos utilizados pelos diferentes grupos na elaboração de estudos de caso, sobretudo os da School of Policy Studies da universidade. Para Paula Montagner, a Cooperação Técnica proporciona ricas experiências, que inspiram a promover melhorias na forma de trabalhar. “Podemos aperfeiçoar ferramentas de comunicação e pesquisa inspiradas nos exemplos que deram certo no exterior. A viagem revelou que podemos trocar experiências com nossos parceiros, com benefícios para todas as partes”, argumenta.

### **Edição brasileira da principal obra de Richard Neustadt é lançada em Brasília**

No dia 25 de março, a ENAP promoveu o lançamento da edição brasileira do livro “Poder Presidencial e os Presidentes Modernos – A política de liderança de Roosevelt a Reagan”, de Richard Neustadt – uma coedição ENAP e Editora Unesp (Universidade Estadual de São Paulo). No mesmo dia, o professor da London School of Economics Michael Barzelay ministrou palestra na Escola sobre a atualidade do pensamento do autor.

Em sua primeira tradução para o português, a obra de Neustadt, conselheiro fundamental para os líderes de Estado norte-americanos, democratas e republicanos, por mais de meio século, apresenta a realidade e os bastidores da Casa Branca, com enfoque no poder da persuasão, da negociação e do prestígio pessoal dos presidentes. Com base em casos históricos, o autor oferece conselhos sobre o assessoramento adequado de presidentes.

Michael Barzelay teve importante papel na vinda de Neustadt ao Brasil, em 2003. Para ele, a ideia central do livro “Poder Presidencial” é a de fomentar uma teoria aplicada a processos práticos, algo que pudesse ajudar o assessoramento dos chefes de Estado. “Neustadt não acreditava em receita de sucesso de assessoria presidencial. O que ele recomendava era aperfeiçoar a capacidade de análise e julgamento das pessoas que assessoram o presidente”, afirmou.



# 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. 01 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](http://www.enap.gov.br). Acesso em: 8 jan. 2009.

Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

## ENAP

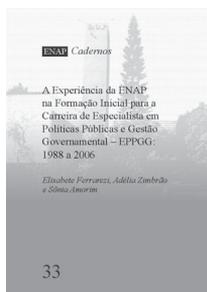
Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

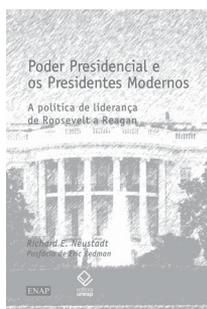
Tel: (61) 2020 3038 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006 – Volumes I e II



A pesquisa apresentada nestes dois cadernos analisa, interpreta e sistematiza o material das 11 edições do curso de formação desenvolvidas pela ENAP entre 1988 e 2006. A obra pretende mostrar as influências de valores e de diferentes perspectivas que as atividades sofreram ao longo desse período. O curso está diretamente associado à criação da ENAP e, em agosto de 2008, completou 20 anos.

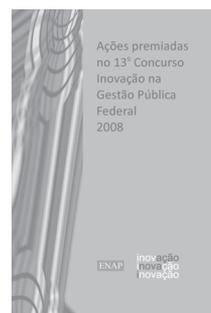
## Poder Presidencial e os Presidentes Modernos – A política de liderança de Roosevelt a Reagan



Em sua primeira tradução para o português, a obra do historiador Richard

Neustadt, conselheiro fundamental para os líderes de Estado norte-americanos, democratas e republicanos, por mais de meio século, apresenta a realidade e os bastidores da Casa Branca, com enfoque no poder da persuasão, da negociação e do prestígio pessoal dos presidentes. Com base em casos históricos, Neustadt oferece valiosos conselhos sobre o assessoramento adequado de presidentes.

## Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



O livro reúne o relato das dez ações premiadas na 13ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Promovido pela ENAP, o Concurso Inovação tem como objetivo estimular a adoção de iniciativas que contribuam para a melhoria dos serviços públicos, além de valorizar os servidores que atuam de forma criativa e proativa em suas atividades. Ao divulgar as ações premiadas, a intenção da ENAP é dar mais visibilidade a soluções bem-sucedidas na área da gestão pública, incentivando outras instituições a aprimorarem a sua atuação em prol da oferta de serviços de melhor qualidade para a população brasileira.

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

# Cartão de aquisição de publicações

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

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 60 – 2009

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\*

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](http://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 3102 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)