



**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 64, nº 1 - Jan/Mar 2013 - ISSN:0034/9240

**Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal**

*Igor Ferraz Fonseca; Raimer Rodrigues Rezende;  
Marília Silva de Oliveira e Ana Karine Pereira*

**Políticas públicas e relações federativas:  
o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de  
coordenação e cooperação intergovernamental**

*Adélia Zimbrão*

**Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do  
conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto  
de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea)**

*Fábio Ferreira Batista e Veruska da Silva Costa*

**Avaliação da percepção da conformidade de processos de  
contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a  
Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI**

*Diana Leite Nunes dos Santos e João Souza Neto*

**Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo**

*Andrea Filatro e Natália Teles da Mota*

**RSP Revisitada – O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas**

*Lucas Lopes*

**ENAP**

**RSP**

Brasília – 2013

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

### *Missão da Revista do Serviço Público*

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Paulo Sergio de Carvalho

*Diretora de Formação Profissional:* Maria Stela Reis

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial:* Paulo Marques

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Pedro Luiz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna:* Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

### *Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Ana Lúcia Aguiar Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

### *Periodicidade*

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

### *Comissão Editorial*

Paulo Sergio de Carvalho; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Enid Rocha Andrade da Silva; Aíla Vanessa de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Luis Fernando de Lara Resende e Elda Campos Bezerra.

### *Expediente*

*Editor responsável:* Paulo Sergio de Carvalho. *Editora executiva:* Márcia Knop. *Colaboradores:* Diego Gomes e João Tomacheski. *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Fotos:* Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2013

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

Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal Public hearings: the factors that impact the potential of their effectiveness in the management process of public policy <i>Igor Ferraz Fonseca, Raimor Rodrigues Rezende, Marília Silva de Oliveira e Ana Karine Pereira</i>	7
Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental Federative Relations and Public Policy: National Culture System as institutional arrangement for coordination and intergovernmental cooperation <i>Adélia Zimbrão</i>	31
Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea) Matching the model, the method of implementation and the practice of knowledge management: the case of the Institutional Repository of the Institute for Applied Economic Research (Ipea) in Brazil <i>Fábio Ferreira Batista e Veruska da Silva Costa</i>	59
Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI Assessment of the perception of compliance for information technology procurement process with SLTI's Instruction nº 4/2010 <i>Diana Leite Nunes dos Santos e João Souza Neto</i>	77
Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo Virtual Learning Environment: challenges for a School of Public Service <i>Andrea Filatro e Natália Teles da Mota</i>	109
RSP Revisitada: O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas <i>Lucas Lopes</i>	123
Para saber mais	131
Acontece na ENAP	133



# Editorial

Caro (a) leitor (a),

O primeiro número da Revista do Serviço Público (RSP) deste ano reúne cinco textos inéditos com temas diversificados que versam sobre audiências públicas, relações federativas, tecnologia da informação, gestão do conhecimento e da aprendizagem. Em consonância com o papel do Estado brasileiro de aperfeiçoar os serviços prestados ao cidadão, a RSP busca contribuir para estimular a reflexão, o debate e a análise qualificada da administração pública.

No artigo de abertura da Revista, buscou-se responder à seguinte pergunta: “no âmbito do Poder Executivo federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?”. O texto contou com quatro estudos de caso de audiências realizadas por órgãos do governo federal. Os resultados da pesquisa apontam fatores importantes que têm impacto na efetividade das audiências, fornecendo subsídios para gestores públicos responsáveis pela organização e realização desses processos participativos.

O *Sistema Nacional de Cultura* é analisado no segundo artigo, a partir de questões referentes às relações federativas e à descentralização de políticas públicas. A análise baseia-se na conceituação *política regulada e não regulada*, elaborada por Marta Arretche. Examina-se a configuração institucional de articulação e compartilhamento interfederativo das políticas públicas de cultura presente na proposta dessa política. A autora alega que espaços institucionalizados de negociação e pactuação podem proporcionar melhorias no diálogo e na cooperação entre os entes federados, para o desenvolvimento de ações governamentais na área cultural.

A experiência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com a implantação do seu Repositório do Conhecimento é o mote do artigo *Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea)*. O texto aponta que, como resultado da implementação do repositório, parte do conhecimento tácito pode ser explicitado (na forma de narrativas, por exemplo) e, por consequência, pode ser representado, organizado e armazenado de forma estruturada. Além disso, conclui que o Ipea conseguiu alinhar a prática (repositório) com um modelo e método de implementação de gestão do conhecimento (GC). Por fim, destaca a importância da adoção de um modelo com uma visão integral de GC por parte das organizações.

Um mecanismo de avaliação da conformidade de um processo de contratação pública de Tecnologia da Informação (TI) com as atividades descritas no guia prático para contratação de soluções de TI baseado na Instrução Normativa (IN) – SLTI nº 4/2010. Essa é a proposta do texto seguinte que, além disso, desenvolve uma avaliação da maturidade das fases da referida norma, por meio de um estudo de caso. Os resultados mostram que, para o Ministério Público Brasileiro, a conformidade com o normativo obteve um nível preocupante de aderência, com média de 48%. Tal achado indica possíveis deficiências na governança e no planejamento de TI. A maturidade do processo foi enquadrada no nível 2, que tem foco na repetição de procedimentos, porém de forma intuitiva. Acredita-se que, para garantir maior aderência ao processo, é importante estabelecer controles formais e frequentes, ações de transparência e transferência de conhecimento.

*Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo* é o título de mais um estudo cujas informações buscam subsidiar gestores e tomadores de decisão no processo de contratação de solução tecnológica especializada para a gestão da aprendizagem e do conhecimento. O texto é resultado das discussões do grupo de trabalho Ambientes Virtuais de Aprendizagem (GT-AVA), realizadas no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). São apresentados três cenários possíveis no que tange à infraestrutura tecnológica e às implicações pedagógicas para a oferta de ações de aprendizagem, disseminação de informações e integração de recursos. Por fim, são apontados fatores críticos a serem considerados para que a solução tecnológica adotada possa corresponder às demandas metodológicas, tecnológicas e jurídicas emergentes. A seção RSP Revisitada resgata texto do início da década de 1950, de Lucas Lopes – *O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas* –, mostrando que a transposição do Rio São Francisco e a questão da segurança hídrica na área do semiárido nordestino são assuntos recorrentes na agenda política brasileira. O texto examina as possíveis extensões da rede de navegação fluvial com destino a outras bacias, ou que visem melhorar a navegação do próprio São Francisco. Atualmente, a iniciativa de transposição do rio São Francisco é discutida no âmbito do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Para o gestor público, obras de engenharia desse porte são um desafio não apenas do ponto de vista da engenharia, mas também da complexidade política e social.

Desejo-lhe uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho

Presidente da ENAP

# Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal

*Igor Ferraz Fonseca, Raimor Rodrigues Rezende,  
Marília Silva de Oliveira e Ana Karine Pereira*

## **Introdução**

Este artigo apresenta as principais conclusões de pesquisa realizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que buscou responder à seguinte pergunta: “no âmbito do Poder Executivo federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?”.

O estudo se estrutura a partir do conceito de pesquisa aplicada, tendo como foco a melhoria do processo de organização e gestão de audiências públicas (AP). A pesquisa teve a duração de um ano e contou com análise bibliográfica, entrevistas com gestores públicos e profissionais atuantes em organizações não governamentais, além de quatro estudos de caso de audiências públicas realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará. Este artigo está dividido conforme as seguintes seções:

A seção *Qualidade da participação* apresenta um referencial teórico relacionado à avaliação de processos participativos. Embora seja um tema bastante atual na literatura especializada, não há consenso sobre como realizar uma avaliação objetiva sobre a efetividade de processos participativos, entre eles as audiências públicas. No entanto, a literatura converge quando aponta que focar na melhoria do desenho institucional das audiências públicas e na busca pela eficiência e democratização dos mecanismos internos de coordenação e de participação são iniciativas fundamentais para ampliar a efetividade desses espaços.

Uma das dificuldades encontradas na presente pesquisa esteve relacionada à escassez de estudos sobre audiências públicas. Diferentemente de outros instrumentos participativos (tais como conselhos e conferências de políticas públicas), a bibliografia sobre audiências públicas é rarefeita, carecendo de uma sistematização de seus atributos básicos. Assim, na tentativa de suprir essa lacuna e também de fornecer a base para as demais etapas dessas pesquisas, realizamos um esforço focado na definição dos atributos básicos deste mecanismo de participação social. Esse esforço é apresentado na seção *Definição de audiência pública (AP)*.

A seção *Metodologia da Pesquisa* apresenta a metodologia empregada na pesquisa, que foca em metodologia de pesquisa qualitativa. A seção *Estudo de caso*, por sua vez, apresenta breve contextualização dos quatro estudos de caso. Por fim, a seção *Resultados e Discussão* apresenta os

principais resultados e conclusões da pesquisa. Tais resultados são apresentados e discutidos a partir dos elementos empíricos observados na análise dos estudos de caso.

## Qualidade da participação

Após um processo de grande expansão e diversificação ancorada nas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil conta com um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e sociedade – institucionalizados no âmbito do governo federal, compreendendo mais de 90% dos programas e políticas públicas nacionais (PIRES & VAZ, 2010).

Com relação a essas instituições participativas, há diversos estudos sobre conselhos e conferências nacionais (ver, p. ex., FONSECA *et al.*, 2012; ALENCAR *et al.*, 2012; SOUZA, 2012; AVRITZER, 2012; POGREBINSCHI, 2012). Já as audiências públicas continuam sendo pouco estudadas, apesar de sua alta frequência em políticas de infraestrutura e de regulação do setor privado, a exemplo do licenciamento ambiental e de processos coordenados por agências reguladoras.

A ampliação desses estudos tem cada vez mais priorizado a questão da efetividade (IPEA, 2011; AVRITZER, 2010). O diagnóstico é que há dúvidas se os processos participativos estão de fato ampliando os processos democráticos (CLEAVER, 2001, 2005; KOTHARI, 2001; SAYAGO, 2007; MANOR, 2004; FUKS & PERISSINOTTO, 2006) e contribuindo para o aperfeiçoamento de políticas públicas. No entanto, averiguar e mensurar a efetividade de espaços participativos é tarefa complexa e não encontra consenso na literatura especializada (PIRES *et al.*, 2011).

Diante disso, autores como Pires *et al.* (2011) apontam que os estudos que analisam a qualidade de processos participativos podem identificar fatores fortemente relacionados com a efetividade. A qualidade de processos participativos está relacionada com o desenho institucional dos mecanismos de participação social; com as regras e normas que condicionam seu funcionamento; com a atuação e recursos mobilizados por governo e sociedade; pela manifestação de relações de poder; entre outros.

A premissa é que, mesmo sem um consenso sobre como mensurar a efetividade de instituições participativas, ações concretas visando a aperfeiçoar o desenho, as regras e o processo democrático no interior desses mecanismos participativos contribuem tanto para ampliar sua efetividade – no que se refere ao aperfeiçoamento de políticas públicas – quanto para ampliar a legitimidade desses espaços de interação entre Estado e sociedade, implicando uma nova forma de processo decisório nas políticas públicas (PIRES *et al.*, 2011).

Dessa forma, esta pesquisa pretende contribuir para o alcance de políticas públicas mais legítimas e efetivas, por meio da identificação de fatores que contribuem para a ampliação da qualidade do processo participativo em audiências públicas.

### **Definição de audiência pública (AP)**

Não há consenso em relação a uma definição de audiência pública na literatura sobre participação social e tampouco nas políticas e ações realizadas pelo Poder Executivo federal.

As fontes utilizadas nesta pesquisa para definir audiência pública, delimitando, assim, o objeto de estudo, incluem sistematização da literatura disponível sobre o assunto,

entrevistas com burocratas do governo federal e representantes da sociedade civil com grande experiência em AP, além de análise dos dados sobre audiências públicas contidos no Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>1</sup>.

Entre os resultados, identificou-se que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (SOARES, 2002;

***“... em muitos casos, a legislação está ultrapassada ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas.”***

VASCONCELOS, 2000). Nas AP, o governo federal tem maior discricionariedade do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos deliberativos. Assim, além de gerar transparência sobre os atos governamentais, uma AP visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas.

Além disso, as AP têm caráter pontual. Diversas instituições participativas, como os conselhos gestores, são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as AP são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas. Outra característica é o caráter presencial das AP, que não podem ser realizadas pela *internet* ou por intercâmbio documental (SOARES, 2002; MATTOS, 2004; GRAU, 2011). O caráter presencial da audiência pública está relacionado à possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito (SOARES, 2002; GRAU, 2010). Além disso, o ideal é que se propicie o debate entre os atores interessados (SOARES, 2002; GRAU, 2010; BARROS & RAVENA, 2011; SERAFIM, 2007). Esse último ponto aproxima as AP de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, essa característica distancia as AP de outras formas “individualizadas” de interface entre Estado e sociedade civil, tais como as consultas públicas e as ouvidorias. Ressalta-se que, embora seja possível a participação de atores individuais, a audiência pública tem caráter coletivo e não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim, uma AP é aberta a todos os interessados. A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a AP e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos e as conferências.

Além disso, as AP possuem regras específicas para o seu funcionamento, como procedimentos formais e orientações metodológicas, tais como data e hora definidas, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou de voz dos debates (SOARES, 2002; MATTOS, 2004). Há também regras relacionadas à condução do debate, tais como a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam a orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada.

A partir do exposto acima, esta pesquisa adotou uma definição de audiência pública composta das características elencadas no Quadro 1.

## Metodologia da pesquisa

Esta pesquisa ocorreu entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, utilizando as seguintes fontes de dados: levantamento bibliográfico sobre participação social e sobre audiências públicas; sistematização das principais leis e demais atos normativos que tratam de audiências públicas; análise dos registros de realização de audiências públicas no âmbito dos programas do governo federal, disponíveis em banco de dados do SIGPlan; e realização de quatro estudos de caso. Foi feito o acompanhamento das AP que ocorreram durante o período da pesquisa<sup>2</sup>. No caso das AP que já haviam ocorrido<sup>3</sup>, foi feita uma análise das gravações de áudio e/ou vídeo. Todos os casos contaram com análise documental, bem como entrevistas com participantes e organizadores. Para a seleção dos casos, além dos critérios relacionados à sua relevância e à viabilidade, optou-se por uma estratégia dupla. Por um lado, foram

**Quadro 1: Definição de audiência pública**

<b>Características básicas das audiências públicas</b>	Possui caráter consultivo.
	Possui caráter pontual.
	Possui caráter presencial.
	Possui caráter coletivo.
	Pressupõe manifestação oral dos participantes.
	Implica debate entre os atores envolvidos.
	É aberta a todos os interessados.
	Contém regras específicas para o seu funcionamento.

Fonte: Elaboração própria.

escolhidos casos que representassem a maior diversidade possível, por outro lado, foram escolhidos dois casos relativamente semelhantes, ambos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, que correspondem ao padrão mais frequente de utilização de audiências públicas pelo governo federal (ver IPEA, 2012).

A metodologia utilizada nos estudos de caso foi baseada em dois conjuntos de dimensões de análise (ver Quadro 2). As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e condução das audiências públicas, buscando identificar os principais fatores que influenciam seu potencial de efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. As dimensões para a análise do resultado levam em conta os objetivos desse mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade.

Por meio da lista de dimensões, objetivou-se também criar uma referência para gestores ou pesquisadores interessados em analisar outros processos, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com

os objetivos e possibilidades de cada pesquisa. Por essa razão, foram incluídas também dimensões que não teriam como ser analisadas com profundidade nos estudos de caso da presente pesquisa, devido a seus objetivos e limites de escopo e tempo.

**Estudos de caso<sup>4</sup>****Elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, criada pela Lei nº 12.305/2010, estabeleceu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) como um de seus principais instrumentos de gestão. Essa lei, regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, instituiu o Comitê Interministerial (CI), composto por 12 ministérios, responsável pela elaboração, coordenação e implementação do PNRS, com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Uma primeira versão do PNRS foi elaborada a partir do diagnóstico da situação dos resíduos sólidos, cenários, metas, diretrizes e estratégias para o cumprimento das metas<sup>5</sup> (BRASIL, 2011). Essa versão, como estabelecida em lei, foi submetida ao debate com a sociedade civil por meio de cinco

## Quadro 2: Dimensões de análise

### Dimensões que caracterizam o processo

- Atos normativos e seus impactos no processo
- Mapeamento dos principais atores
- Características relevantes do responsável pelas AP
- Desenho e processo de realização das AP
- Momento da participação e *timing* do processo
- Escopo e amplitude do debate
- Mobilização e representatividade dos participantes
- Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados, e organização do evento
- Processo preparatório para as AP
- Condução da AP, metodologia e efetividade das regras procedimentais
- Sistematização das propostas e devolutiva
- Transparência

### Dimensões de resultado

- Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos
- Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação
- Construção de capacidades (*capacity building*)
- Divulgação das ações governamentais

Fonte: Elaboração própria.

audiências públicas regionais e uma nacional, nas quais os participantes puderam fazer emendas e sugestões ao texto. Essas audiências ocorreram entre setembro e dezembro de 2011.

O MMA coordenou o processo de interlocução com estados e sociedade para a realização das AP, com a colaboração de representantes de outros ministérios que compõem o Comitê Interministerial. Foi utilizada uma metodologia comum em todas as AP, de forma que pudessem padronizar o trabalho e as formas de contribuição. Os pesquisadores do Ipea acompanharam todas as seis audiências realizadas pelo MMA, bem como procederam à análise documental e realização de entrevistas com organizadores e participantes.

### Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

Foram estudados dois processos de audiência pública: 1) a audiência pública nº 120/2011, que colocou em discussão o plano de outorga<sup>6</sup> sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário; 2) a audiência pública nº 121/2011, que teve como objetivo coletar contribuições sobre as Minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Esses dois processos de audiências públicas se desdobraram em sessões públicas em diferentes cidades, as quais

seguiram rigorosamente as mesmas regras e não houve diferença entre as audiências, a não ser o lugar onde foram realizadas.

Pesquisadores do Ipea acompanharam presencialmente as sessões públicas que estavam em andamento, vinculadas à AP 121/2011, realizadas entre janeiro e março de 2012. Além disso, foram analisadas as atas das sessões públicas vinculadas à AP 120/2011, que aconteceram entre agosto e outubro de 2011. Foram realizadas entrevistas com organizadores e participantes.

### **Licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia**

Este estudo de caso analisou as audiências públicas realizadas, em 2006, no âmbito do licenciamento ambiental das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Estado de Rondônia, iniciado em 2003. Este estudo de caso utilizou, em primeiro lugar, informações coletadas em 2009, por ocasião de uma pesquisa de mestrado sobre o processo de licenciamento em questão (REZENDE, 2009). Para a presente pesquisa, foi feito novo estudo bibliográfico e trabalho de campo em Porto Velho (RO) e em Brasília (DF), com entrevistas, análise das gravações de áudio e vídeo das AP e nova análise dos autos do processo de licenciamento. Ao todo, foram entrevistadas 51 pessoas do governo, da sociedade civil e do setor privado. Além da análise dos autos do processo, foram analisados também diversos outros documentos (relatórios do Ministério Público, da Fundação Nacional do Índio –Funai – etc.).

As barragens de Santo Antônio e Jirau formam, juntas, um dos maiores projetos de geração de energia elétrica na Amazônia e teriam uma potência instalada de 6.450 MW (3.150 MW em Santo Antônio

e 3.300 MW em Jirau). Ambas as usinas estavam sendo construídas no momento desta pesquisa, no Rio Madeira, no Município de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia. O Rio Madeira é o segundo maior rio da Bacia Amazônica e o principal tributário do Rio Amazonas. Sua bacia inclui também territórios da Bolívia e do Peru e é uma das áreas mais ricas em biodiversidade do mundo (ORTIZ, 2007). Além disso, a construção das usinas de

***“Um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a existência, no órgão público responsável, de uma estrutura interna voltada à participação social.”***

Santo Antônio e Jirau foi considerada uma prioridade estratégica para o governo federal e, por isso, foi incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos seus principais projetos.

Após um longo processo marcado por protestos da sociedade civil e processos judiciais visando a suspender o processo de licenciamento ambiental (que contempla a

realização de audiências públicas), as AP aconteceram em novembro de 2006, nos municípios de Jacy-Paraná, Porto Velho, Abunã e Mutum-Paraná, com, respectivamente, 800, 1100, 404 e 669 participantes.

### **Licenciamento da hidrelétrica de Belo Monte, no Pará**

A usina de Belo Monte está sendo construída no Estado do Pará, no Rio Xingu, um dos principais afluentes do Rio Amazonas, próximo à cidade de Altamira e à rodovia federal Transamazônica (BR-230), numa região caracterizada pela existência de grande quantidade de floresta nativa, pecuária e agricultura (SOUZA & REID, 2010). A responsável pela construção da usina é a Norte Energia S.A, composta por empresas estatais e privadas do setor elétrico.

Apesar de ser um projeto antigo e multifacetado, este estudo se limitou à análise do processo de participação social coordenado pelo Ibama como parte do licenciamento ambiental, iniciado em 2006<sup>7</sup>.

As primeiras audiências relacionadas ao licenciamento do empreendimento de Belo Monte datam de agosto de 2007, realizadas com o objetivo principal de obter informações para o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) a ser feito. No entanto, essas audiências são consideradas pelo Ibama como informais, porque não têm caráter obrigatório, já que a resolução nº 9/87 do Conama somente prevê AP após a conclusão do EIA, para sua avaliação.

Além dessas AP informais, o processo participativo que antecedeu as audiências públicas obrigatórias incluiu, em 2009, reuniões em 12 comunidades indígenas, coordenadas pela Funai e com a colaboração do Ibama.

Por fim, em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Essas audiências constituíram o foco desta pesquisa por serem, ao contrário dos eventos que as antecederam, consideradas audiências formais e obrigatórias, de acordo com a Resolução nº 9/87 do Conama.

A metodologia utilizada neste estudo de caso incluiu múltiplas fontes. Foi feita uma revisão bibliográfica com o objetivo de obter informações sobre o histórico do processo, os atores e interesses envolvidos e as alterações no projeto inicial da usina. Em seguida, foram estudados os autos do processo de licenciamento ambiental. Foram realizadas entrevistas qualitativas, em Altamira, com atores que estiveram presentes nas audiências e que têm tido uma atuação ativa no processo decisório de Belo Monte; em Brasília, com funcionários do Ibama envolvidos no licenciamento da obra e que estiveram presentes nas audiências. Além disso, foram assistidas as gravações das quatro audiências formais.

### **Resultados e discussão**

Nesta seção, são apresentados os principais resultados e conclusões desta pesquisa. O formato de apresentação segue as dimensões de análise que orientaram a pesquisa<sup>8</sup> e foca em como determinados fatores e características podem influenciar – positivamente ou negativamente – o potencial de efetividade de uma audiência pública. Tais análises foram baseadas nos estudos de caso realizados nesta pesquisa e se utilizam de ilustrações retiradas deles. Apesar de não serem passíveis de generalização, tais resultados são úteis para gestores públicos envolvidos na organização de processos participativos e para

estudiosos interessados em aprofundar o conhecimento de um campo de pesquisa ainda pouco explorado.

### **Atos normativos**

Previsões em atos normativos a respeito da realização de AP podem, por um lado, garantir as condições mínimas necessárias para a efetividade da participação, mas podem também, por outro lado, engessar o processo, limitando a ação dos gestores.

O mapeamento que realizamos da utilização de audiências públicas no âmbito do governo federal evidenciou que grande parte delas ocorre em observância a atos normativos. Como consequência, em um grande número de casos, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas e/ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no seu potencial de efetividade. Nesse sentido, as previsões normativas podem contribuir para aumentar a transparência do processo participativo, ao garantir o acesso aos documentos relevantes e demais informações importantes e ao apresentar de forma clara prazos e regras para a manifestação. Tais atos normativos também podem aumentar o potencial de efetividade da audiência, ao estipular uma metodologia a ser utilizada, que contribua para uma maior participação, ao mesmo tempo em que permita a sistematização das contribuições e exija uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade que explicita quais contribuições foram aceitas, quais não e por quê.

Concluímos que, em muitos casos, a legislação está ultrapassada ou é omissa ou insuficiente em relação à realização de audiências públicas. Nos casos estudados de licenciamento ambiental, observou-se que

a legislação vigente está ultrapassada e teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Ibama de fazer mais do que a legislação exige – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental – evidenciam essa deficiência normativa. As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) somente preveem a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para licenciamento ambiental no momento de avaliação do Estudo de Impacto Ambiental. Em relação a comunidades indígenas e povos tradicionais, no caso de empreendimentos que tenham impacto em seus territórios ou modo de vida, vale ressaltar que o Brasil ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a qual prevê a consulta prévia aos povos indígenas e tribais. No entanto, até o momento desta pesquisa, o mecanismo de consulta prévia ainda não havia sido devidamente regulamentado<sup>9</sup>. Os estudos de caso de hidrelétricas apontam que audiências públicas anteriores à realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade possa contribuir na definição de quais temas são importantes de serem estudados. Além disso, audiências públicas no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como audiências com foco em públicos específicos – como indígenas, quilombolas e ribeirinhos – podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de todas as opiniões e interesses envolvidos na questão.

Um exemplo positivo é o das audiências realizadas pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), as quais seguem regras procedimentais expressas em documentos públicos que disciplinam o processo de participação e o controle

social. Para os servidores da agência, há ainda um manual interno que orienta suas ações sobre o processo participativo. A atenção a essas normas amplia o potencial de efetividade ao aumentar a transparência do processo e indicar as etapas a serem seguidas. É importante ressaltar, contudo, que os atos normativos devem permitir certa flexibilidade para que seja possível corrigir problemas identificados na audiência pública, permitindo o aprendizado e aperfeiçoamento.

Por último, é importante que o prazo para a realização das audiências, contido nos atos normativos, seja compatível com a complexidade da temática e com o grau de organização e peculiaridades do público-alvo. Essas características podem ser ilustradas pelo caso das audiências de elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. O Decreto nº 7.404/2010 determinava o prazo de 180 dias para a elaboração do referido plano. Dentro desses 180 dias, deveriam ser realizados todos os estudos técnicos necessários; a organização e mobilização para, no mínimo, cinco audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional; consulta pública via *internet*; e a sistematização das contribuições da sociedade e o prazo para a elaboração e publicação da versão preliminar do plano. A necessidade de celeridade dificultou as atividades de mobilização, divulgação prévia de documentos e sistematização das contribuições sociais.

### **Momento de realização das audiências públicas**

É fundamental atentar para o momento do ciclo de política pública em que as audiências públicas ocorrem, tendo em vista que a AP foca em um processo decisório específico, tendo caráter pontual e não permanente. Por um lado, o processo

participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática. Isso pode envolver eventos preparatórios ao processo de audiência pública, no sentido de incluir atores antes excluídos do processo decisório e nivelar conhecimento entre os participantes. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, pode ser que informações necessárias para uma participação informada ainda não estejam disponíveis ou que não haja tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida seria a realização de diversas AP em momentos estratégicos do ciclo de política.

Nos estudos de caso de licenciamento ambiental, foi patente a insatisfação de representantes da sociedade civil quanto ao momento de realização das audiências. Nesses casos, as audiências públicas formais (de caráter obrigatório) ocorreram seguindo as resoluções do Conama, somente após a publicação do EIA e seu respectivo Relatório de Impacto do Meio Ambiente (EIA-Rima). Nesse momento, decisões importantes já haviam sido tomadas, tais como a definição dos temas a serem analisados no EIA. Além disso, deficiência na participação social em momentos anteriores ao licenciamento traz para os debates do licenciamento temas fora do seu escopo, que deveriam ter sido amplamente discutidos anteriormente, como a escolha do local para o empreendimento e a definição das principais características do projeto.

Em ambos os casos de licenciamento estudados, houve processos preparatórios para as AP que visaram a incluir populações ribeirinhas e/ou indígenas. Entretanto,

eles foram muito criticados pela sociedade civil. No caso de Santo Antônio e Jirau, o processo prévio foi criticado por incluir somente comunidades ribeirinhas, excluindo outras populações tradicionais, e por ter tido um início muito tardio. Tanto no caso de Santo Antônio/Jirau quanto no caso de Belo Monte, faltou uma conexão clara entre essas reuniões com populações tradicionais e as audiências públicas formais. No primeiro caso, houve uma sistematização das demandas, mas que, no entanto, não foi discutida nas AP e a qual foi criticada por parecer uma lista de desejos (*wish list*). No segundo caso, não houve sistematização. Apesar das falhas, esses processos contribuíram, mesmo que de maneira limitada, para a inclusão, no debate, das populações afetadas, evidenciando a necessidade de sua ocorrência. Nesse sentido, ficou claro que a regulamentação da participação social em um momento anterior às AP atualmente previstas como obrigatórias pode ter um impacto positivo.

No caso do processo de elaboração do PNRs, por sua vez, há razões para crer que as audiências foram realizadas em momento ideal. Se, por um lado, já havia um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, por outro, a participação ocorreu em um momento de planejamento da política, em que foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública. Essa abertura por parte do governo para permitir o acesso a decisões-chave da política aumentou as chances de cooperação entre governo e sociedade civil, potencializando a efetividade das audiências.

O caso da ANTT ilustra outra faceta da temporalidade na realização das audiências. A audiência pública nº 121/2011<sup>10</sup>, cujo objetivo era complementar ao

da AP 120/2011<sup>11</sup>, ocorreu em um momento em que o relatório final de sistematização das contribuições da audiência pública anterior ainda não havia sido publicado. A ANTT realizou a audiência nº 121/2011 em um momento em que havia questões pendentes do processo anterior. Isso prejudicou a percepção dos participantes em relação à legitimidade da segunda audiência, minorando seu potencial de efetividade.

***“Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à audiência pública é, em diversos casos, relegada a segundo plano ...”***

É importante lembrar que audiências públicas são eventos pontuais e seu objetivo deve ser compatível com essa característica. Portanto, diversas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos em vez de audiências públicas e, em determinados casos, outros mecanismos de participação podem ser utilizados em complementação às

audiências. Existe uma relação dinâmica entre os diversos instrumentos, variando, de caso a caso, o mecanismo mais adequado ou a melhor combinação deles. A depender da temática e da fase do ciclo de política pública, outros instrumentos, tais como conferências setoriais, conselhos e/ou consultas públicas, podem ser utilizados.

### **Escopo das audiências públicas**

Por escopo de uma audiência, entendemos o recorte do objeto e a temática que será discutida e que definirá seu perfil. O escopo de uma audiência pública deve ser definido com cuidado para que os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que consideram importantes, mas também para que o(a) gestor(a) possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.

Por um lado, foi observado que a excessiva limitação do escopo pode levar a uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e, conseqüentemente, a uma menor percepção da legitimidade da política em questão. Por outro lado, quanto mais amplo o escopo da participação, mais difícil tende a ser a coordenação do debate e a sistematização das propostas de uma maneira trabalhável, para que sejam analisadas pelos gestores públicos e, eventualmente, incorporadas na política.

Os casos das hidrelétricas estudadas refletem bem essa questão. Esses processos foram negativamente impactados pela falta de participação popular em momentos prévios de planejamento da política e definição de diretrizes e pela falta de definição clara do escopo das AP. Assim, no momento de realização das audiências, questões como, por exemplo, a insatisfação com o modelo energético

nacional e com os modelos de desenvolvimento regionais estiveram muito presentes no debate. No entanto, tais temas não pertencem ao escopo de uma audiência de licenciamento ambiental, que foca nos potenciais impactos específicos de uma obra de infraestrutura e sua viabilidade socioambiental.

Ao mesmo tempo em que a limitação do escopo do debate pode reduzir a percepção de legitimidade da audiência perante a sociedade, a qual pode ficar insatisfeita por não perceber eco por parte dos gestores governamentais aos seus anseios, um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas e menores são as chances de que a política em questão seja reformulada conforme as contribuições.

É fundamental, portanto, que o escopo de uma audiência seja definido a partir de sua temporalidade e adequação à política e que esse esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas.

### **Infraestrutura adequada**

Prover infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Na comparação entre os casos estudados, esse fator esteve associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento, por parte do público presente, em relação ao governo.

Recursos e infraestrutura disponibilizados – lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, com equipe técnica capacitada e adequada

para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a efetividade da participação.

Os casos das AP de licenciamento ambiental mostram que, por vezes, foram utilizados auditórios com tamanho avaliado pelo público presente como insuficiente para acomodar o grande número de pessoas, motivando comentários por parte da sociedade civil de que o governo não queria a presença de todos; em outro caso, os participantes afirmaram que o local escolhido tinha uma acústica ruim e que o barulho excessivo prejudicou a concentração e interação entre os participantes. Há relatos, no caso de Belo Monte, de que o transporte fornecido para garantir a presença de comunidades isoladas no evento foi deficitário. Nesses e em outros casos, a maior dificuldade relatada pelos gestores foi a de prever a quantidade de participantes, já que não havia inscrição prévia. A participação nos dois casos de licenciamento estudados foi significativa, algumas vezes chegando a mais de mil pessoas por audiência.

Já a infraestrutura das audiências do PNRS variou muito conforme a região, sendo em geral bastante satisfatória. No entanto, um caso merece destaque, por demonstrar outro elemento importante e que vai além da simples adequação física das instalações destinadas a abrigar o evento. Em São Paulo, o local escolhido para a realização da audiência foi a sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Embora esse local fosse ideal para realizar as audiências em termos físicos, não o era em termos simbólicos. A Fiesp é uma tradicional representante de um dos principais grupos de interesse envolvidos na questão dos resíduos sólidos: a indústria. Esse fato gerou um sentimento, por parte dos catadores de materiais

recicláveis (outro dos principais grupos de interesse na temática, cuja posição tinha pontos importantes de divergência com os interesses da indústria), de que eles não eram bem-vindos na audiência. Assim, concluiu-se que é importante identificar não somente obstáculos relativos à estrutura física, mas também sensibilidades políticas na escolha do local de realização do evento.

### **Capacidade institucional do órgão público responsável**

Um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a existência, no órgão público responsável, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isso implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados responsáveis pela realização das AP.

Um exemplo vem dos casos de licenciamento ambiental. A falta de pessoal especializado em participação social, destacado para as audiências públicas no Ibama, pode ter prejudicado a efetividade da participação, já que os próprios servidores responsáveis pelas análises técnicas do EIA, entre outras funções, eram incumbidos de lidar também com a interface com a sociedade. Por exemplo, eles tiveram dificuldade em analisar os muitos documentos protocolados por organizações da sociedade civil. Além disso, segundo pesquisa do Banco Mundial (WORLD BANK, 2008), no Ibama são raros os profissionais com formação em ciências humanas ou sociais, o que pode indicar, no geral, um baixo preparo de seu corpo de servidores para lidar com demandas da sociedade. Deve-se admitir que o órgão investe na capacitação de seus servidores em relação à participação social, à mediação de conflitos etc. Mas a efetividade da

capacitação eventual de funcionários já sobrecarregados com outras tarefas tende a ser inferior à de uma equipe de especialistas destacada para as funções relacionadas à participação.

É importante que as pessoas responsáveis pela participação social tenham bom conhecimento dos regulamentos e dos procedimentos internos relacionados ao tema, mas também que tenham capacidade de lidar com as contribuições da sociedade. Além disso, perícias relacionadas à mediação de conflitos e ao diálogo social são fundamentais para que o processo participativo promova o diálogo – e não a polarização – entre governo e sociedade.

Em casos em que há falta de pessoal e demais elementos de estrutura interna para a participação social, uma estratégia para compensar essa deficiência é descentralizar e compartilhar o processo de organização das audiências. O caso do PNRS mostra, por exemplo, que houve ganhos de qualidade no processo porque o Ministério do Meio Ambiente realizou as audiências em parceria com governos estaduais. Assim, o processo de divulgação e mobilização, bem como o provimento de infraestrutura (auditórios, equipamentos de áudio e vídeo, etc.), foi compartilhado entre diversos atores, compensando a falta de recursos do MMA e, ao mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos. Quanto à questão da falta de pessoal tecnicamente capacitado, o MMA contratou consultores especialistas na temática de resíduos sólidos, para auxiliar no esclarecimento de dúvidas dos participantes. Isso contribuiu para que a pesada linguagem técnica da temática fosse, em parte, traduzida pelos especialistas, facilitando a participação.

### **Neutralidade e postura pró-debate do(a) mediador(a)**

Um ponto-chave na busca por efetividade passa pelo papel do(a) mediador(a)/facilitador(a) do debate. É ele ou ela que irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo.

Na escolha do(a) mediador(a), é importante combinar três características:

A) capacitação em metodologias participativas;

B) neutralidade com relação à temática; e

C) reconhecimento do(a) mediador(a) como neutro(a) pelo público presente.

É importante ressaltar que B e C, apesar de inter-relacionadas, são características distintas. No caso das hidrelétricas do Rio Madeira, até onde pudemos observar pelas gravações de vídeo, a postura do mediador foi neutra na condução do debate. No entanto, ele – que era o diretor de licenciamento ambiental do Ibama e dividia a mesa da AP com o proponente do projeto – não era visto como neutro por todos os interessados no processo e a avaliação de sua atuação por parte do público presente foi prejudicada, o que levou a críticas, aparentemente indevidas, em relação à sua atuação.

O caso da ANTT mostra um problema quanto à característica A. O caráter eminentemente técnico da agência reflete-se nas capacidades de sua equipe. Dessa forma, o perfil mais técnico que político do servidor designado para atuar como mediador fez com que as audiências – apesar de contarem com boa infraestrutura e transparência – não promovessem o debate de maneira satisfatória, mantendo, do ponto de vista de alguns participantes, um foco demasiado no caráter técnico das decisões

a serem tomadas, em detrimento do caráter político.

O caso do PNRS também ilustra uma falha na dimensão A, mas sob prisma diferente. Enquanto muitos mediadores se esforçavam para fomentar o debate e ampliar a participação, a falta de capacitação em metodologia participativa por vezes levou à falta de dimensionamento do tempo e de objetividade na condução do trabalho.

### **Metodologias do processo participativo**

Nos casos estudados, metodologias adequadas e claras, seguidas com coerência, tenderam a aumentar a percepção de legitimidade e de seriedade da AP por parte do público presente e potencializaram a capacidade dos gestores de sistematizar as propostas.

A metodologia utilizada na audiência deve ser adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema a ser debatido; aos objetivos da AP e ao tempo e recursos disponíveis para a realização do evento.

A questão da especificidade dos participantes é retratada nos casos de licenciamento ambiental. Comunidades indígenas e ribeirinhas necessitam de audiências que contemplem suas especificidades culturais e tipos de organização; que traduzam o peso do aparato técnico da política pública para a realidade local; e que levem em conta distâncias territoriais e dificuldades de acesso ao local das audiências<sup>12</sup>. Em alguns casos em que o tema é abrangente, como na formulação de políticas nacionais, é importante que as audiências abordem dimensões regionais e/ou setoriais.

Nos contextos citados, pode ser necessário que a audiência seja desmembrada em etapas focadas na participação de

públicos específicos, tais como audiências locais, estaduais e regionais, e audiências com foco temático reduzido, que contemplem a complexidade do tema. Em diversos casos, é importante ampliar o tempo de realização do processo de audiência, o que pode demandar recursos extras. Apesar de a questão dos recursos ser frequentemente apontada como obstáculo à ação governamental, observamos que a restrição demasiada de tempo e a não atenção à complexidade da temática em questão podem reduzir a efetividade do processo participativo.

O desenho da audiência é parte importante da metodologia. Mas também é fundamental ter atenção à metodologia empregada por mediadores e coordenadores durante o evento. Tal metodologia direciona a participação e indica como será feita a sistematização das contribuições da sociedade. Uma das principais críticas com relação às audiências de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau foi que elas não contaram com uma metodologia que permitisse a sistematização das contribuições de forma trabalhável pelos(as) gestores(as).

As audiências do PNRS, por sua vez, contaram com um documento de referência, e a metodologia utilizada para o debate focava nas contribuições relativas ao documento, fazendo com que as manifestações fossem mais objetivas. Além disso, a metodologia incluía a priorização de propostas, o que permitiu identificar quais itens da política atendiam à maior parte dos presentes. Tal metodologia facilitou o trabalho dos responsáveis pela sistematização das contribuições e, conseqüentemente, possibilitou uma melhor consideração das contribuições pelos responsáveis pela redação da versão final do plano. Nesse caso, o nível de incorporação das contribuições e de

satisfação dos participantes foi significativamente alto.

Ressalta-se, contudo, que, embora contasse com inovações bem-sucedidas, a metodologia utilizada no PNRS teve suas falhas. A primeira delas refere-se à falta de clareza, em certos momentos, quanto às regras procedimentais. Tais regras não foram suficientemente disponibilizadas aos participantes com antecedência e os próprios mediadores por vezes tinham dúvidas em relação à sua aplicação. Além disso, a interpretação e aplicação das regras pelos mediadores não foi totalmente coerente nas várias etapas da audiência. Isso gerou, em alguns momentos, um sentimento de confusão e incerteza por parte dos participantes, influenciando de forma negativa a sua percepção sobre a efetividade do processo. Além disso, alguns elementos da metodologia tinham um caráter deliberativo, dissonando do caráter consultivo da AP, tais como a votação para eleger uma única proposta a ser encaminhada. Isso levou a uma percepção errada sobre o objetivo do processo. Audiências públicas são, por definição, consultivas e as audiências do PNRS não fugiram a essa regra. Mas se observou que a utilização de elementos metodológicos típicos de processos deliberativos tem o potencial de gerar insatisfação entre os participantes, que esperam que aquilo que foi votado conste no documento final.

### **Devolutiva à sociedade**

Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à audiência pública é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos(as) gestores(as) de política pública. Esse momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade, indicando a incorporação ou não das contribuições,

com justificativa, o que pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública.

Para que seja possível promover uma devolutiva formal, é preciso que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isso implica, como apontado anteriormente, que a audiência tenha empregado uma metodologia adequada para esse fim e, também, que o órgão responsável pela AP tenha capacidade institucional para analisar as contribuições recebidas.

Entre os estudos de caso incluídos nesta pesquisa, os de licenciamento ambiental são exemplos em que a falta de devolutiva formal gerou insatisfação na sociedade, que viu nesse fato um indício de que as audiências públicas haviam tido efeitos limitados na política em questão. Nesses casos, não houve uma sistematização dos resultados das audiências e, como consequência, não houve uma devolutiva para a sociedade.

Já os casos do PNRS e da ANTT incluíram devolutivas para a sociedade. No caso do PNRS, a primeira devolutiva ocorreu na audiência nacional em Brasília/DF, quando houve a disponibilização de uma nova versão do documento de referência, incorporando as contribuições oriundas das audiências regionais, que haviam ocorrido anteriormente. Essa iniciativa (e o conteúdo do documento) ampliou a percepção de seriedade e efetividade da participação entre os presentes, que reconheceram que o documento contemplava parte significativa das contribuições oriundas das audiências regionais.

A ANTT promoveu a devolutiva da AP nº 120/2011 em um relatório de conteúdo claro e detalhado, inclusive com a análise e justificativa para o acatamento ou não de cada contribuição. O problema em

relação a esse caso foi o prazo em que a devolutiva ocorreu, em momento posterior ao início do processo da audiência nº 121/2011, que era vista pelos participantes como audiência complementar à de nº 120/2011. Consequentemente, para os participantes, a continuidade da participação na AP nº 121/2011 foi prejudicada, uma vez que não conheciam o resultado da outra fase do processo.

### **Transparência**

É necessário que todo o processo de audiência pública seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo: seja na divulgação e na mobilização dos atores relevantes; na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência; sobre a clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; e sobre o que será feito com as contribuições da sociedade.

Nesse aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Informações sobre prazos, metodologia, contribuições, documentos de referência, atas, entre outros elementos importantes foram disponibilizados no site da agência. Isso foi essencial para que os interessados tivessem uma participação mais informada e fosse gerado um sentimento de confiança da sociedade para com o órgão governamental. No caso do PNRS, houve reclamações quanto à divulgação deficitária do evento; ao reduzido prazo entre a disponibilização dos documentos de referência e a audiência pública<sup>13</sup>; e com relação à falta de clareza sobre a metodologia. Mas é importante ressaltar que não há nenhuma evidência de que os problemas das audiências do PNRS tenham resultado de uma postura ativa dos(as) gestores(as) no sentido de reduzir a transparência, mas, sim, de falhas de

organização por parte dos órgãos responsáveis pelo evento e do curto tempo disponível devido a prazos legais.

Nos casos de Belo Monte e Santo Antônio e Jirau, por sua vez, as principais reclamações quanto à transparência, ou seja, quanto ao acesso a informações confiáveis e de qualidade, se concentram no EIA-Rima, que é o principal documento a ser debatido na audiência. Uma primeira crítica se refere a dúvidas quanto à independência da empresa de consultoria responsável por realizar o estudo, já que quem escolhe e paga a consultora é a empresa proponente do projeto. Dessa forma, há dúvidas quanto à liberdade dos técnicos contratados de criticar os planos e ações da empresa contratante.

Além disso, em ambos os casos, apesar de o EIA, o Rima e vários outros documentos estarem disponíveis em forma digital no site do Ibama, foram identificadas reclamações por parte da sociedade quanto ao acesso *on-line* a outros documentos relevantes. Até então, os autos dos processos não eram digitalizados e disponibilizados no site, dificultando o acesso dos interessados, que tinham que se deslocar até Brasília ou requerer uma cópia, arcando com custos relativamente altos. Recentemente, o Ibama começou a digitalizar os autos em sua integralidade e disponibilizá-los *on-line*, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Esse é um bom exemplo que deveria ser seguido por toda a administração pública.

Houve insatisfação também quanto à linguagem utilizada nos relatórios, considerada muito técnica e prejudicial à compreensão por parte de muitos atores interessados, tais como comunidades indígenas e ribeirinhas. Dessa forma, seria

interessante que fossem disponibilizadas diversas versões dos relatórios sobre o empreendimento, os benefícios e os impactos esperados, com diferentes linguagens e níveis de complexidade técnica.

### Considerações finais

As conclusões aqui expostas são provenientes de uma pesquisa que teve a duração de um ano e contou com quatro estudos de caso. A partir da análise da bibliografia, de análise documental e de entrevistas com participantes e organizadores das AP, foram identificados fatores que influenciam o potencial de efetividade da participação social em audiências públicas. Procurou-se compreender como variações nesses fatores podem interferir na referida efetividade, de modo a aperfeiçoar o uso das audiências públicas como instrumento de participação.

No entanto, tendo em vista a limitação a quatro casos, as conclusões desta pesquisa não são passíveis de generalização. Não há como afirmar que a adoção de medidas identificadas nos casos como elemento de sucesso (ou o esforço em evitar elementos que contribuíram para minorar o potencial de efetividade) será bem-sucedida em qualquer caso, tendo em vista a limitação

de escopo desta pesquisa e porque elementos contextuais são fundamentais para a efetividade de processos participativos. Destaca-se, contudo, que os diversos estudos apontados no referencial teórico permitem afirmar que a participação social amplia a capacidade de governo e a efetivação do processo de gestão das políticas públicas.

As conclusões aqui apresentadas apontam boas práticas e gargalos na organização de audiências públicas. Essas conclusões, empiricamente fundamentadas, certamente serão úteis tanto para gestores públicos responsáveis pela organização e gestão desses espaços participativos quanto para estudiosos que pretendem desbravar um campo de estudos ainda pouco explorado. Além de responder à pergunta de pesquisa, as análises apresentadas neste artigo têm o potencial de servir como catalisador do debate contínuo sobre o tema, agregando a teoria e a experiência prática de gestores envolvidos com a realização de audiências públicas. Espera-se, assim, que as informações compiladas tomem vida própria e se desenvolvam com o acúmulo de novas ideias, teorias e experiências.

(Artigo recebido em janeiro de 2013. Versão final em março de 2013).

---

### Notas

<sup>1</sup> Para mais informações e análises relacionadas ao SIGPlan, consultar o relatório preliminar de pesquisa (Ipea, 2012), disponível em [www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao).

<sup>2</sup> Elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (da ANTT).

<sup>3</sup> Licenciamento das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e de Belo Monte, no Pará.

<sup>4</sup> Para uma análise detalhada e completa sobre cada um dos quatro casos estudados, consultar o relatório final de pesquisa, disponível em: [www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao).

<sup>5</sup> O diagnóstico foi elaborado pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

<sup>6</sup> O plano de outorga traz os aspectos técnicos necessários para a prestação do serviço público.

<sup>7</sup> Esse projeto foi objeto de inúmeras audiências em outros momentos e espaços, como as realizadas pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo. Devido ao escopo limitado do presente estudo, o foco foi somente no processo de licenciamento ambiental, não tendo sido possível analisar os demais fóruns de discussão.

<sup>8</sup> Ver Quadro 2.

<sup>9</sup> No momento da pesquisa, o governo federal estava realizando um amplo processo de consulta, no intuito de regulamentar o mecanismo de consulta prévia previsto na Convenção 169 da OIT.

<sup>10</sup> O objetivo da audiência pública nº 121/2011 foi coletar contribuições sobre as Minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

<sup>11</sup> O objetivo da audiência pública nº 120/2011 foi a discussão do plano de outorga sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

<sup>12</sup> A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, prevê a realização de consulta prévia a povos indígenas e tribais, no caso de empreendimentos e políticas públicas que tenham impacto nessas comunidades.

<sup>13</sup> Esse fato foi observado também no caso de Belo Monte, no qual houve reclamações da sociedade civil sobre o fato de os últimos volumes do EIA somente terem sido disponibilizados poucos dias antes da primeira AP.

---

## Referências bibliográficas

ALENCAR, J. ; FONSECA, I. ; CRUXÊN, I. ; PIRES, R.; RIBEIRO, U. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. 8<sup>o</sup> Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado/RS, 2012.

AVRITZER, L. (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. *Texto par discussão*, 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BARROS, T; RAVENA, N. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. *IV Encontro da Compólitica*, UERJ, 2011.

BRASIL. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos – Versão preliminar para Consulta*. Ministério do Meio Ambiente, 2011.

CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). *Participation: the new tyranny?* New York: Zed Books, 2001.

\_\_\_\_\_. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. *World Development*, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

FONSECA, I; BURSZTYN, M; MOURA, A. Conhecimentos Técnicos, Políticas Públicas e Participação: O Caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, p. 183-198, 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRAU, N. *Control y participación social en la administración federal brasileira: balance y perspectivas*. Relatório de Pesquisa. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/World Bank/PNUD, 2011.

\_\_\_\_\_. *Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal*. Relatório de Pesquisa. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão /World Bank/PNUD, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: Análise preliminar e bases para avaliação*. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [www.ipea.gov.br/participação](http://www.ipea.gov.br/participação).

\_\_\_\_\_. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Roberto Rocha C. Pires. (Org.). v. 7, 372 p., 2011.

\_\_\_\_\_. *Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal: relatório de conclusão da pesquisa*. Brasília: IPEA, 2013. no prelo. Disponível em: [www.ipea.gov.br/participação](http://www.ipea.gov.br/participação).

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). *Participation: the new tyranny?* New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? *The European Journal of Development Research*, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MATTOS, P. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. *IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Espanha, 2004.

ORTIZ, L. O maior tributário do Rio Amazonas Ameaçado. Hidrelétricas no Rio Madeira, 2007. Disponível em: [http://www.riosvivos.org.br/downloads/rio\\_madeira\\_portugues.pdf](http://www.riosvivos.org.br/downloads/rio_madeira_portugues.pdf). Acessado em: 15/05/2012.

PIRES, R; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. *Texto para discussão*, 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

PIRES, R; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SILVA, F; LOPEZ, F; ALENCAR, J. Em Busca de uma Síntese: Ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 347-364.

POGREBINSCHI, T. Conferências Nacionais e Políticas Públicas Para Grupos Minoritários. *Texto para discussão*, 1741. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

- REZENDE, R. *Navigating the turbulent waters of public participation in Brazil: a case study of the Santo Antônio and Jirau hydroelectric dams*. 2009. Dissertação de mestrado. Utrecht University.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SERAFIM, L. *Controle social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional: a ANEEL nos governos FHC e Lula*. 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.
- SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. *Jus Navigandi*, 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>. Acesso em: 08/08/2011.
- SOUZA, C. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *Texto para discussão*, 1718. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- SOUZA, W; REID, J. Uncertainties in Amazon Hydropower Development: Risk Scenarios and Environmental Issues around the Belo Monte Dam. *Water Alternatives*, v. 3, n. 2, pp. 249-268, 2010.
- VASCONCELOS, P. *A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental*. 2002. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.
- WORLD BANK. *Environmental licensing for hydroelectric projects in Brazil*. Summary Report. World Bank, 2008.

## Resumo – Resúmen – Abstract

### **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal**

*Igor Ferraz Fonseca, Raimer Rodrigues Rezende, Marília Silva de Oliveira e Ana Karine Pereira*

Este artigo apresenta os principais resultados e as principais conclusões de uma pesquisa aplicada que visou a responder a seguinte pergunta: “No âmbito do Poder Executivo federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?”. Para tanto, e a partir de metodologia qualitativa, o estudo contou com quatro estudos de caso de audiências realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos; a discussão das minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de usinas hidrelétricas – Santo Antônio/Jirau e Belo Monte. Os resultados da análise empírica apontam fatores importantes que têm impacto na efetividade das audiências. Essa análise teve por objetivo fornecer subsídios para gestores públicos responsáveis pela organização e realização desses processos participativos, bem como para estudiosos envolvidos com o tema.

**Palavras-chave:** audiências públicas; participação social; resíduos sólidos; transporte rodoviário; licenciamento ambiental

### **Audiencias públicas: factores que influyen en su potencial de efectividad en el ámbito del Poder Ejecutivo federal**

*Igor Ferraz Fonseca, Raimer Rodrigues Rezende, Marília Silva de Oliveira y Ana Karine Pereira*

En este artículo se presentan los principales resultados y las principales conclusiones de una investigación aplicada cuyo objetivo era responder a la siguiente pregunta: “Dentro del Poder Ejecutivo federal, ¿cuáles son los principales factores que influyen en el potencial de efectividad de las audiencias públicas como mecanismo de participación social en el proceso de gestión de las políticas públicas?”. Para ello, y mediante el uso de una metodología cualitativa, el estudio se basó en cuatro estudios de caso de audiencias realizadas por agencias del Gobierno federal: la preparación del Plan Nacional de Manejo de los Desechos Sólidos; la discusión sobre el proyecto del documento de licitación y sobre el contrato de autorización para explotar servicios de autobuses interestatales; y licencias ambientales para dos grandes proyectos hidroeléctricos - Santo Antônio/Jirau y Belo Monte. Los resultados del análisis empírico indican factores importantes que afectan a la eficacia de las audiencias. Este análisis tuvo como objetivo proveer subsidios para los gestores públicos responsables de la organización y realización de estos procesos participativos, así como académicos interesados en el tema.

**Palabras clave:** audiencias públicas; participación social; desechos sólidos; transporte en autobuses; licencias ambientales

## Public hearings: the factors that impact the potential of their effectiveness in the management process of public policy

*Igor Ferraz Fonseca, Raimor Rodrigues Rezende, Marília Silva de Oliveira and Ana Karine Pereira*

This article presents the main results and the main conclusions of an applied research that aimed to answer the following question: “within the Federal Executive Branch, what are the main factors that impact the potential of effectiveness of public hearings as a mechanism of social participation in the management process of public policy?”. For this purpose, and through the use of qualitative methodology, the research relied on four case studies of hearings held by Federal Government agencies: the preparation of the National Solid Waste Management Plan; the debate on the drafts of the bidding terms and conditions, and regarding the contract of permission to exploit Interstate Bus Services; and the environmental licensing of two major hydroelectric projects - Santo Antônio/Jirau and Belo Monte. The results of the empirical analysis point out important factors that impact the effectiveness of the hearings. This analysis aimed to provide subsidies for public managers responsible for organizing and conducting these participatory processes, as well as for scholars concerned with the issue.

**Keywords:** public hearings; social participation; solid waste; road transport; environmental licensing

---

Igor Ferraz Fonseca

Sociólogo e mestre em Política e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília. Técnico de Planejamento e Pesquisa, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: igor.fonseca@ipea.gov.br

Raimor Rodrigues Rezende

Antropólogo pela Universidade de Amsterdam e mestre em Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental pela Universidade de Utrecht. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: raimor.rezende@ipea.gov.br

Marília Silva de Oliveira

Cientista Política, mestre em Ciências Sociais e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Ex-pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: mariliasoliveira@gmail.com

Ana Karine Pereira

Cientista Política, mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: ana.pereira@ipea.gov.br



# Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental<sup>1</sup>

*Adélia Zimbrão*

## **Sobre o que se versa?**

Entre as questões conformadoras da complexidade que atravessa o processo de materialização dos direitos sociais, identificam-se débeis acordos entre os entes federados no tocante à provisão de políticas públicas nacionais. Fragilidade que persiste ao longo desses últimos vinte e quatro anos, apesar de o federalismo tripartite consagrado no Texto Constitucional ser considerado de tipo *cooperativo*<sup>2</sup>, como ilustra o art. 23 da Carta Magna de 1988 e seu parágrafo único, que tratam das competências comuns a todas as esferas da Federação e da cooperação entre elas para o “(...) equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional” (Parágrafo único, art. 23, CF/1988). No entanto, o compartilhamento de poder e autoridade entre governo central e governos subnacionais sobre a ação estatal não é “automático” e nem pacífico. A Federação brasileira “desliza” num contínuo entre relações de competição e de cooperação, em que há projetos políticos frequentemente divergentes e em disputa.

Essa configuração federativa gera tensões e dilemas ao Estado, na sua obrigação de garantir direitos que requerem políticas públicas para serem gozados. Nesse sentido, tendo como diretriz constitucional a universalização das denominadas políticas sociais, um dos grandes desafios a ser enfrentado pela União diz respeito às relações intergovernamentais. Não obstante esse cenário, a colaboração interfederativa tem sido experimentada em algumas áreas, como, entre outras, as da saúde (Sistema Único de Saúde – SUS) e da assistência social (Sistema Único de Assistência Social – SUAS), por meio da constituição de arranjos político-institucionais que visam a promover a convergência de esforços da União, Distrito Federal, Estados e Municípios e superar pontos de estrangulamento concernentes ao desenvolvimento de políticas públicas. Os mecanismos – que podem ser considerados inovadores ao observarmos o contexto – de coordenação e cooperação intergovernamental, adotados pelas citadas áreas, objetivam, em especial, conciliar as tensões federativas – resultantes principalmente das significativas desigualdades sociais e regionais do País – de modo a possibilitar o cumprimento das obrigações constitucionais pelos entes federados, referentes às responsabilidades e propósitos comuns. Assim, a descentralização de responsabilidades para os poderes executivos subnacionais, na condução de políticas sociais, ocorre com base nas políticas públicas nacionais, acordadas nas instâncias apropriadas, previstas na configuração institucional dos sistemas de políticas públicas de saúde e de assistência social.

No que diz respeito às políticas culturais, estas também não escapam da problemática atinente às relações federativas. O Ministério da Cultura, na última década, vem conduzindo um processo de reformulação

e redimensionamento de suas políticas, inclusas nesse cenário a criação e estruturação do Sistema Nacional de Cultura<sup>3</sup> (SNC), que aspira a ser o principal mecanismo de articulação e coordenação federativa para implementação de programas e ações culturais.

O trabalho aqui apresentado tem o objetivo de analisar a proposta do Sistema Nacional de Cultura a partir da conceituação *política regulada e não regulada*, elaborada pela cientista política Marta Arretche para distinguir relações intergovernamentais relativas à autoridade sobre a formulação e sobre a execução de políticas públicas. Balizado pelas questões concernentes às relações federativas e à descentralização de políticas públicas, o estudo examina a configuração institucional de articulação e compartilhamento interfederativo de políticas públicas de cultura presente no projeto do sistema, tomando como referência o Sistema Único de Saúde, por ser o modelo inspirador de tal iniciativa.

O Sistema Nacional de Cultura visa a colaborar com o aprimoramento do pacto federativo ao estabelecer parâmetros para a ação cooperativa, com cofinanciamento, entre os diversos níveis de governo, na área de cultura. O desafio posto ao Estado – acentuado por um contexto de desigualdades inter e intraestaduais – consiste em assegurar o exercício dos direitos culturais<sup>4</sup> a todo cidadão, equilibrando as ações públicas necessárias para o cumprimento de tal obrigação, com o singular desenho federativo tripartite brasileiro. Nesse sentido, o que está em debate são os meios para garantir o direito à nominada “cidadania cultural”, combater as desigualdades territoriais e assegurar a diversidade cultural, assim como a construção de canais para o indispensável diálogo federativo.

A garantia do exercício dos direitos culturais a todos os brasileiros é competência constitucional comum às três esferas de governo. As informações disponíveis sobre este tema revelam que há variações territoriais em relação ao acesso dos cidadãos aos bens culturais e às políticas públicas de cultura. Há uma expressiva concentração de recursos públicos e ações culturais nas maiores capitais dos estados da Região Sudeste. Além disso, um significativo percentual da população está excluído dos benefícios assegurados por essas políticas (Cultura em Números – Anuário de Estatísticas Culturais – 2009).

O Suplemento de Cultura da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2006), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que levantou um conjunto de informações a respeito da diversidade cultural e territorial dos municípios brasileiros, confirmou a percepção já existente a respeito da baixa centralidade das políticas culturais na agenda dos governos locais<sup>5</sup>, além de mostrar a pouca institucionalização do setor da cultura nos municípios e a precária capacidade organizacional e administrativa do poder executivo local. Em outros termos, grande parte dos governos subnacionais municipais não dá a devida atenção à área da cultura. Em decorrência, esses entes federados não desenvolvem políticas culturais, mas apenas ações muito pontuais. O entendimento mais comum por parte das autoridades competentes é ofertar “entretenimento” à população local.

Na outra ponta, no âmbito federal, na última década, várias iniciativas foram tomadas. Porém o alcance das ações do Ministério da Cultura é limitado, dado o tamanho do País, as diversidades de várias ordens (cultural, geográfica, ambiental etc.) e as condições restritas de gestão e de

recursos do próprio órgão. Portanto, argumenta-se que a redefinição induzida de responsabilidades por meio da descentralização pactuada de políticas públicas de cultura é essencial para fortalecer a função do Estado em assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, ainda mais num país com a dimensão territorial do Brasil e expressiva diversidade cultural. Nesse sentido, os mecanismos institucionais previstos/desenhados para forjar a atuação

***“A ideia das comissões intergestores foi uma das grandes contribuições do SUS para a condução de um trabalho intergovernamental.”***

estatal de forma articulada e cooperativa estariam na proposta do Sistema Nacional de Cultura.

### **Relações federativas, políticas públicas e regulação federal**

Várias questões perpassam a discussão sobre o federalismo e os efeitos de seu

desenho para as relações federativas: competição, cooperação, autonomia política das unidades subnacionais, ingerência/intromissão/interferência federal, reforma tributária, pacto federativo, entre outros aspectos. Essas questões alimentam um intenso debate teórico a respeito da pertinência do modelo de federalismo brasileiro.

O federalismo, conforme Souza (2005), tem sido associado mais à descentralização, em muitos trabalhos no país, principalmente após a Constituição de 1988, do que a uma ordem política e constitucional com suas particularidades. A autora aponta ainda que é significativa a presença de textos que analisam as relações que se estabelecem entre esferas de governos tendo como foco as designadas relações intergovernamentais. Esse interesse também seria “(...) resultado da emergência de políticas descentralizadas, mas, sobretudo, pelo considerável aumento de programas ‘intergovernamentalizados’, tendência observada na maioria dos países federais e unitários” (SOUZA, 2005, p. 106).

Da perspectiva das relações intergovernamentais, para Almeida (2005), a Federação brasileira pode ser entendida como uma configuração complexa na qual convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, estimuladas por múltiplos fatores, gerando efeitos diversos ao longo do território nacional. A seu ver, o modelo cooperativo adotado constitucionalmente em 1988 para o federalismo brasileiro “(...) combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas *definidos no nível federal*”

(ALMEIDA, 2005, p. 32, grifo nosso). Desse modo, para a autora, a apreciação dos caminhos do federalismo brasileiro, no que diz respeito à polaridade descentralização-recentralização, “(...) deve levar em conta a complexidade desse arranjo cooperativo e as formas distintas que assumem as relações governamentais em diferentes áreas de políticas públicas” (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Abrucio (2005), com a intenção de ir além da dicotomia centralização *versus* descentralização, propõe a temática da coordenação federativa como objeto de exame. Em seu texto, comenta a respeito de um estudo realizado pela Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD), com base em diversas federações, que aborda a questão centralização e descentralização, e no qual é apresentada a conclusão de que “Nós precisamos agora estar dispostos a mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao *mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas*. Tais mudanças estão a caminho em todos os países” (OECD, 1997, p. 13 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 42, grifo nosso). A seu ver, há dilemas de coordenação intergovernamental constatados internacionalmente, que o Brasil igualmente precisa enfrentar. Por isso, considera necessário analisar o problema da coordenação interfederativa, que compreende as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta existentes nas federações.

Entretanto, o caminho analítico trilhado por Abrucio (2005) difere do percorrido neste trabalho, posto que, como dispõe a própria OECD, às vezes é necessário *centralizar outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas*. Essa perspectiva diverge das questões trabalhadas por Abrucio (2005), que destaca como aspecto inovador

do sistema de Federação, no que tange à organização político territorial do poder, o compartilhamento matricial da soberania em contraposição ao piramidal.

Assim, a tensão entre autonomia político-institucional federativa e regulação federal vem se traduzindo em complexos processos de descentralização e centralização dos poderes governamentais entre as unidades jurisdicionais. Nesse sentido, não se pretendeu esgotar o assunto, pois, tal como destaca Almeida, “a relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa” (2005, p. 30).

Para Lima *et al.* (2012), problemas como as desigualdades territoriais, que são de ordem estrutural, dificilmente podem ser resolvidos apenas pela ação articulada dos estados e municípios, sem uma efetiva atuação do governo federal.

Ainda numa outra perspectiva, diferente dos autores que focalizam principalmente a autonomia dos governos subnacionais, Arretche (2010) vai trabalhar com a ideia de que é possível compatibilizar descentralização da execução de políticas com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos. É essa autoridade do poder central de definir políticas e programas que mune o governo federal de instrumentos para coordenar políticas públicas.

Para Marta Arretche – que tem entre sua produção acadêmica a investigação de temas como descentralização de políticas públicas, políticas sociais, relações federativas e federalismo –, os teóricos, que questionam o atual modelo federativo do Estado brasileiro, têm tido como principais objetos de análise a *autonomia dos governos subnacionais* e as *regras eleitorais*. Nesse sentido, conforme assinala Arretche (2010), características presentes no Estado e no sistema político brasileiro ganham demasiado realce

nas interpretações desses estudiosos. Porém, essa pesquisadora considera que há um superdimensionamento na importância desses traços, por ignorarem dois aspectos que julga como centrais: “o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil, bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento” (2010, p. 588). Por isso, para uma interpretação mais precisa a respeito das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil e de seus resultados, Arretche considera necessário incluir na análise as dimensões *desigualdades territoriais e relações federativas central-local*.

Como bem observa Arretche (2010), a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições ricas e pobres e essa clivagem está na origem da escolha por um desenho de Estado e de suas instituições políticas que pudesse proporcionar o equilíbrio regional. Portanto, para tal finalidade, segundo a autora, concentrou-se autoridade decisória no governo central, no processo de construção do Estado-nacional brasileiro, bem como no poder regulatório e de gasto, prevalecendo, dessa forma, a ideia de uma “comunidade nacional única” sobre os pleitos por autonomia regional. Assim, as transferências de recursos federais têm sido, historicamente, como assinala Arretche, um componente central na constituição desse Estado, na busca de reduzir desigualdades territoriais sócio-econômicas.

No que se refere às relações federativas central-local, segundo Arretche (2010), as prioridades políticas dos governos estaduais e municipais podem ser amplamente afetadas pelos mecanismos de incentivos decorrentes de suas interações com níveis superiores de governo, tal como já expuseram pesquisadores desse tema (SELLERS, Jefferey M. e LIDSTRÖM, Anders, 2007; e

RAZIN, Eran, 2007). Além disso, Arretche destaca que, mesmo em estados federativos, é possível compatibilizar descentralização da execução de políticas com a centralização da autoridade (OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; e CASTLES, Francis G., 2005). Assim, de acordo com sua reflexão, é preciso diferenciar a dimensão de autoridade sobre a formulação de políticas públicas, da dimensão de autoridade sobre a execução de políticas públicas, para uma análise mais apropriada dessas relações. Sua argumentação prossegue:

“Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.” (Arretche, 2010, p. 589).

Em outros termos, a agenda dos governos estaduais e municipais é “balizada” por normas e supervisão federais, mesmo se tratando de unidades politicamente autônomas, com responsabilidade na arrecadação de tributos e na execução de políticas, pois suas decisões são limitadas por legislação nacional (ARRETCHÉ, 2010).

Portanto, para estudar o fenômeno *federalismo brasileiro*, Arretche (2010) considera essencial examinar o impacto da regulação federal sobre as decisões dos governos locais, assim como sobre as desigualdades sócio-regionais, que acarretam discrepâncias de acesso dos cidadãos a políticas públicas no cenário nacional.

A tradição de centralização da autoridade política, por conseguinte, de regulação

federal – presente no Estado federativo brasileiro – para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais tem, entre sua fundamentação, como expõe Arretche (2010), a desconfiança na disposição das elites políticas locais em prover serviços públicos básicos e respeitar os direitos dos cidadãos. Por isso, conforme Arretche, “a regulação federal parece ser uma condição para ‘amarrar’ subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional” (2010, p. 611).

Portanto, para Arretche (2010), a legitimidade da regulação federal, ou seja, de que a União deve estar munida de aparato para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais apoia-se tanto na ideia de nação, de pertencimento a uma comunidade nacional única, quanto no receio e suspeita com relação às práticas dos governantes locais. Desse modo, estados federativos que concentram na União autoridade regulatória, segundo Arretche, têm a possibilidade de constituir mecanismos institucionais para atuarem na direção da diminuição das desigualdades.

Assim, o sentido que Arretche (2010) atribui à regulação federal diz respeito ao conjunto da legislação federal sobre as políticas executadas pelas unidades constituintes, à autoridade para supervisionar essas políticas e à função de redistribuição de recursos entre os entes federados, isto é, refere-se à regulamentação e à supervisão federais sobre as políticas operacionalizadas pelos governos estaduais e municipais. “É, portanto, o emprego dos recursos institucionais da União para regular a execução descentralizada de uma dada política que a converte em uma política regulada” (2010, p. 604). Nesse sentido, para Arretche, essa possibilidade existe potencialmente para qualquer área de política pública, em razão das propriedades do federalismo brasileiro.

Com base na reflexão apresentada, Arretche (2010), no que se refere às políticas descentralizadas, observa que é possível distinguir dois tipos atinentes à relação central-local:

(1) *reguladas*: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.

(2) *não reguladas*: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*) (2010, p. 603).

Arretche (2010) explica que um elemento fundamental das políticas federais de regulação referentes às políticas descentralizadas são as normas que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas. Como consequência, a autonomia decisória desses entes federados, no que tange à alocação de seus próprios recursos, fica limitada. Entretanto, Arretche observa que, de qualquer forma, o governante local possui autoridade sobre a execução, dentro das regras de uso dos recursos. Ademais, sua autonomia política lhe permite a possibilidade da discordância.

A partir de sua tipologia, Arretche (2010) analisou comparativamente as políticas públicas de educação e saúde, classificadas como *reguladas*, e as políticas das áreas de desenvolvimento urbano (infraestrutura urbana, habitação e transporte público), consideradas como *não reguladas*. No Estado brasileiro, esses serviços básicos ficam a cargo dos governos municipais. A investigação, de acordo com Arretche, consistiu em identificar os

efeitos das relações central-local sobre a desigualdade na oferta de serviços municipais, por meio do exame da provisão de serviços públicos e a alocação setorial do gasto.

Os resultados encontrados, segundo Arretche (2010), demonstram primazia no gasto em saúde e em educação, e grande desigualdade na prioridade de alocação de recursos financeiros às políticas de infraestrutura urbana, ou seja, políticas reguladas e não reguladas apresentam

**“... a área da cultura, por não ter políticas reguladas, não é prioridade para a autoridade local na alocação de recursos e tampouco na provisão de serviços.”**

comportamentos distintos. Arretche observou que a desigualdade entre municípios, referente ao gasto nas políticas reguladas, é consideravelmente menor do que nas políticas não reguladas. Conforme suas considerações, o impacto da regulação federal sobre as decisões dos governos locais fica claramente demonstrado no padrão de gasto apurado dos municípios

brasileiros: “alta prioridade e baixa desigualdade nas políticas reguladas acompanhado de baixa prioridade e elevada desigualdade nas políticas não reguladas” (2010, p. 611). Em outras palavras, as políticas reguladas têm precedência na alocação do gasto municipal, enquanto que as políticas não reguladas não têm preferência de gasto. Logo, para Arretche (2010), é o papel de regulamentação e de supervisão exercido pela União que pode explicar esse comportamento convergente dos municípios, em que há redução do intervalo de desigualdades, no que tange à provisão de serviços e aplicação de recursos em saúde e educação.

O que se evidencia, portanto, segundo Arretche (2010), é que há uma tensão entre a redução das desigualdades territoriais de capacidade de gasto e de provisão de serviços públicos e a plena autonomia decisória dos governos locais. O exercício dessa autonomia pela autoridade local possibilita a discordância política, que pode produzir divergências de políticas públicas entre jurisdições. Projetos políticos muito distintos e até opostos, em conjunto com limites de capacidade de recursos das prefeituras, levam a grandes variações nas prioridades municipais de gasto. Desse modo, a propensão é o aumento da desigualdade intermunicipal no fornecimento de serviços públicos. Entretanto, conforme a autora, estados federativos que conciliam regulação centralizada e autonomia política dos governos municipais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial, pois “a combinação de regulação das receitas municipais com regulação das despesas municipais tem como efeito mais uniformidade de gasto nas políticas reguladas” (2010, p. 610). Assim, é por meio de mecanismos institucionais regulatórios e redistributivos, como vinculação de

receitas municipais, transferências de recursos federais e transferências condicionadas universais, que a União atua na diminuição de desigualdades interjurisdicionais de receita e na redução de desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas.

Outro aspecto importante observado por Arretche (2010), acerca das políticas reguladas analisadas, é que os repasses de recursos não estão associados a barganhas políticas, ao contrário, são feitos com base em critérios públicos e universais, regulados por regras constitucionais ou infraconstitucionais.

A citação abaixo pode ser considerada uma espécie de síntese de suas considerações:

“Portanto, em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contam com um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais. Assim, de acordo com esta teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições”. (ARRETCHÉ, 2010, p. 593).

Posto que, conforme Arretche, “não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos cidadãos e determinados a administrar com eficiência” (2004, p. 334), as atribuições de regulação e de redistribuição do governo central seriam dispositivos inevitáveis para obter cooperação entre jurisdições e adesão dos governos subnacionais às políticas públicas, em especial às sociais (ARRETCHÉ, 2010).

Assim, a baixa centralidade das políticas sociais na agenda dos governos locais – que, por consequência da inação, contribuiu para a manutenção da desigualdade – vem sendo enfrentada justamente por meio de aparatos institucionais de incentivos e controles, que estimulam e também forjam o comprometimento desses dirigentes com determinadas políticas.

### **Estrutura e mecanismos de coordenação e cooperação federativa inovadores: o SUS**

A regulação federal da saúde – apontada por Arretche (2010) como possível fator de redução da desigualdade entre municípios na provisão de serviços públicos nessa área – tem se realizado nas últimas duas décadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS, definido constitucionalmente pelos princípios de universalidade, equidade, integralidade, controle social e descentralização (Art. 196 a 200 da Constituição brasileira de 1988), foi complementado por normas infraconstitucionais, como as Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº 8080 – que regula as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento das ações e serviços de saúde – e Lei nº 8142 – que dispõe sobre a participação da comunidade na sua gestão, sobre as transferências intergovernamentais e vincula descentralização à municipalização –, ambas de 1990, mas que passaram por alterações e ajustes posteriores. Além desses suportes jurídicos de regulamentação da política de saúde, há vários outros instrumentos normativos que, ao longo desses vinte e dois anos, foram sendo editados de acordo com as circunstâncias político-institucionais, com as condições das interações

federativas e com os processos necessários para a estruturação do sistema.

O SUS é, desse modo, um sistema de descentralização político-administrativa de responsabilidades na condução das ações públicas de saúde, integrado pelos governos nacional e subnacionais, com organização regionalizada e hierarquizada da rede de serviços, com direção única em cada esfera governamental e com participação social em seu comando. É também um modelo de planejamento e gestão de políticas públicas que buscou promover a racionalização dos serviços de saúde por meio da integração das redes federal, estadual e municipal, do redesenho do papel e atribuições de cada ente federado, da definição de fontes de financiamento e da criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e privada.

O SUS, de acordo com Arretche (2004), construiu, entre 1988 e 1993, uma complexa estrutura institucional para a tomada de decisões. Nesse sentido, fazem parte de sua configuração instâncias de articulação, pactuação e deliberação de políticas públicas. As conferências e os conselhos (de composição paritária) são arenas políticas (reproduzidas nos três níveis federativos) de negociação entre governo e sociedade civil, para deliberações das ações de saúde e de seu planejamento, além de serem instâncias de controle social. As Comissões Intergestores Tripartite (entre União, Estados e Municípios) e Bipartite (entre Estado e Municípios) são espaços institucionalizados de cogestão, onde ocorrem as negociações e os acordos entre os níveis de governo, referentes à operacionalização do SUS (gerenciamento e financiamento). Ademais, o SUS tem entre seus principais instrumentos de gestão *planos de saúde e fundos de recursos* do setor,

todos relativos às esferas nacional, estadual e municipal.

Nesse sentido, o desafio de coordenação no SUS, no que diz respeito às relações federativas, foi enfrentado por meio da repartição de competências e atribuições entre as unidades federativas de governo. Na distribuição das responsabilidades, a União é a encarregada das funções de formulação da política nacional de saúde, financiamento e coordenação das ações intergovernamentais. É incumbência também da instância federal, em seu âmbito de atuação, monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. Cabem aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, respeitando os princípios e as diretrizes estabelecidos pela política nacional de saúde, a coordenação e a execução dos programas e ações do setor, dentro de suas respectivas esferas de competência, além do cofinanciamento. Os governos subnacionais participam do processo de formulação da política de saúde por terem representações nas arenas de articulação, pactuação e deliberação. Em tese, esses espaços de negociação institucionalizados buscam suprimir do governo federal a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS, posto que atuariam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao Executivo federal (ARRETICHE, 2004).

O Ministério da Saúde, ao longo da década de 1990 e meados dos anos 2000, no processo de construção do SUS, editou sucessivas normas operacionais que tinham como objetivo definir os vários aspectos relativos à organização e forma de funcionamento do sistema, como arenas decisórias, fluxos de financiamento e estruturação do modelo de atenção à saúde. Nesse sentido, para induzir e regular a descentralização, foram implementadas as Normas

Operacionais Básicas do SUS – NOB/91, NOB/93 e NOB/96 –, que provocaram a redefinição de atribuições e competências das esferas de governo (federal, estadual e municipal) no que tange à gestão, organização e prestação de serviços de saúde, por meio da transferência de recursos (principalmente financeiros) do nível federal e estadual para os municípios. Já as Normas Operacionais da Assistência à Saúde – NOAS/2001 e NOAS/2002 – tiveram um papel de estimular a regionalização da assistência à saúde por meio da organização de redes de serviços que articulassem os vários níveis de atenção, centralizando nas secretarias estaduais de saúde a função de organizar os sistemas microrregionais de saúde.

Em suma, esses instrumentos de regulação tiveram por finalidade disciplinar a descentralização, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, instituindo mecanismos de coordenação e cooperação interfederativa e de indução à adesão dos governos locais à política de saúde. Além disso, outro propósito da edição dessas regras organizacionais foi normatizar a gestão pública da política de saúde no território brasileiro, a ser exercida de modo sistêmico pelos entes federados.

Com a mudança de governo em 2003, que resultou na entrada de novos dirigentes no Ministério da Saúde, conforme Paim e Teixeira (2007), instalou-se um debate sobre a alternativa excessivamente “normativa” tomada durante a década de 1990. Uma crítica feita, segundo Lima (2012), foi a de que esse modelo de descentralização – de intensa normatização vinculada aos incentivos financeiros – conduzido no SUS pelo governo federal teria provocado “burocratização das relações intergovernamentais” e “fragmentação acentuada dos mecanismos de transferência de recursos federais” (2012,

p. 1905). Por isso, estabeleceu-se o diagnóstico de que seriam indispensáveis alterações nas formas de relacionamento entre as esferas de governo, no tocante à política de saúde.

Esse processo de discussão culminou na aprovação, em 2006, pelo Conselho Nacional de Saúde e pela Comissão Intergestores Tripartite, do Pacto pela Saúde<sup>6</sup>. Os pactos representariam novas práticas, em substituição aos métodos e ferramentas adotados até aquele momento, por serem compreendidos como novo instrumento de política, para instituir um processo de negociação permanente entre gestores, em busca da superação dos conflitos intergovernamentais, com o propósito de garantir a implementação de políticas e ações prioritárias. Nesse sentido, a inovação mais significativa refere-se à pactuação como mecanismo de gestão, de coordenação interfederativa da política de saúde.

O Ministério da Saúde, portanto, com esse novo mecanismo, segundo Paim e Teixeira (2007), busca substituir a estratégia adotada anteriormente, “(...) a de induzir a tomada de decisões no âmbito estadual e municipal a partir de incentivos financeiros, por uma outra centrada no compromisso político entre os gestores (...)” (PAIM e TEIXEIRA, 2007, p. 1822). Nesse sentido, o espaço próprio para a construção desses acordos políticos intergovernamentais, no âmbito nacional, é a Comissão Intergestores Tripartite, e, em cada estado, são as Comissões Intergestores Bipartites.

Pode-se dizer que, mesmo com a mudança de estratégia, que busca comprometer politicamente os gestores, por meio de maior participação na tomada de decisão, é o governo federal quem controla o financiamento e os mecanismos de coordenação intergovernamental.

Sabe-se que o SUS enfrenta muitos desafios e que, mesmo após duas décadas de implementação, sua configuração institucional encontra-se ainda em processo de adequação no País. Há uma vasta literatura crítica que analisa tanto a organização, funcionamento e gestão do sistema quanto seus aspectos político-institucionais, e que aponta problemas de várias ordens, mas nenhuma aborda a ideia de desmontagem do sistema. Com todos os percalços, os

***“A regulação federal, por meio da implementação do SNC, portanto, parece ser uma condição para mobilizar e vincular estados e municípios em torno das políticas públicas de cultura.”***

pesquisadores, no geral, consideram o SUS um grande avanço, quando comparado à situação anterior à sua criação.

Assim, conforme demonstrado por Arretche (2010), a regulação federal trouxe contribuições e melhorias, por reduzir as discrepâncias municipais na provisão de serviços públicos básicos de saúde. Na ausência do exercício/desempenho pela

União de seu papel de regulamentação e de supervisão, a tendência seria “uma corrida para baixo” no gasto em saúde dos governos locais, prejudicando o atendimento à população.

### **O Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de articulação e compartilhamento interfederativo de políticas culturais**

As políticas culturais empreendidas pelo governo federal, em sua quase totalidade<sup>7</sup>, não apresentam, até o atual contexto, traços que as possam caracterizar como políticas *reguladas*, nos termos de Arretche (2010). São políticas de âmbito nacional, mas que em seu desenho, em geral, não preveem processos e mecanismos de descentralização de ações – e consequentemente de recursos – para estados e municípios. Pode-se afirmar que o Ministério da Cultura não tem tradição de articulação com outras esferas de governo para apoio de iniciativas públicas culturais subnacionais. Nesse sentido, não é usual encontrar nos programas e projetos federais da área intenções e diretrizes para uma atuação interfederativa. Uma exceção é o “Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva”, que, num processo incremental, teve seu formato institucional alterado, passando a “descentralizar” para estados interessados no programa, como meio de potencializar suas ações e alcance. Além disso, as ações culturais federais sofrem frequentes redesenhos e constantes alterações programáticas e orçamentárias.

Até meados da década passada, as políticas culturais, de origem federal, praticamente se reduziam à política de financiamento, via incentivo fiscal. O Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – instituído pela Lei Rouanet (Lei nº 8.313/

1991) –, no seu mecanismo de implementação III – *Incentivo a projetos culturais*, era basicamente a política cultural nacional. O Pronac atendia e ainda atende essencialmente aos artistas, sejam eles das ditas “grandes artes” ou “populares”.

Esse programa ainda representa o “carro-chefe” das políticas culturais oriundas do Ministério da Cultura. Entretanto, no governo do presidente Lula, com o ministro Gilberto Gil, iniciou-se um movimento – pautado no discurso de democratização da cultura e promoção da “cidadania cultural” – de construção de políticas públicas que, além de fomentar práticas culturais em sua diversidade, fossem capazes de assegurar a todos os cidadãos brasileiros o exercício dos direitos culturais, dispostos na nossa Constituição de 1988. Esse desafio converteu-se em projetos de reformulação de leis, redesenho de mecanismos institucionais, inclusive para uma atuação intergovernamental, e na elaboração de novas ações e programas.

O debate sobre o Sistema Nacional de Cultura (SNC) foi lançado pelo MINC em 2003. A ideia já estava presente na plataforma de governo do então presidenciável Luís Inácio Lula da Silva. A proposta foi amplamente discutida em vários fóruns, com a participação de representantes governamentais das três esferas, de mandatários do Poder Legislativo, de movimentos sociais e de segmentos culturais da sociedade.

O projeto do Sistema Nacional de Cultura é resultado desse processo de debates e de constituição de um novo marco legal<sup>8</sup> para a área da cultura. Nesse sentido, os argumentos apresentados no documento *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura* (MINC, 2011) alegam que se trata de uma política estruturante do campo, uma política de Estado, que se pretende mais resistente às

alternâncias democráticas de poder e garantidora dos direitos culturais.

Em suma, os direitos culturais têm características mistas; são simultaneamente civis, políticos, econômicos e sociais; subvertem as classificações rígidas e adquirem estatuto próprio; e necessitam, para efetivar-se, da ação compartilhada de indivíduos, comunidades e Estado.

Essa constatação leva a concluir que são múltiplas e complexas as ações que envolvem a implantação de um Sistema Nacional de Cultura. Não se trata de colocar uma “camisa de força” na cultura, como pensam críticos isolados, mas de fortalecer a política pública de cultura. De fato, a criatividade humana é livre e dinâmica, como demonstra a existência mesma da História, e não cabe ao Estado dirigir seus passos. No entanto, há atribuições que o Estado, objetivamente, tem de cumprir: (1) assegurar que a liberdade de criar não sofra impedimentos; (2) garantir aos criadores as condições materiais para criar e usufruir dos benefícios resultantes das obras que produzem; (3) universalizar o acesso de todos os cidadãos aos bens da cultura; (4) proteger e promover as identidades e a diversidade cultural; e (5) estimular o intercâmbio cultural nacional e internacional (MINC, 2011, p.16).

Assim, o sistema idealizado tem dupla função; é ao mesmo tempo uma política pública nacional e um modelo de gestão compartilhada, tal como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. Conforme o documento, o SNC foi concebido com um arranjo institucional

que possibilite articulação e pactuação das relações intergovernamentais, com instâncias de participação e controle social, de modo a viabilizar implementação de políticas culturais em todo território nacional. De acordo com a proposta, a “essência” do sistema é a *coordenação e cooperação* entre os entes da federação, para que se tenha economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

O SNC tem como objetivo geral “Formular e implantar políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e acesso aos bens e serviços culturais” (MINC, 2011, p. 42). É constituído pelos seguintes elementos: órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, sistemas de financiamento (com fundos de fomento à cultura), planos de cultura, sistemas setoriais de cultura, comissões intergestores tripartite e bipartite, sistemas de informações e indicadores culturais e programas de formação na área da cultura. Estrutura e componentes bastante similares aos do SUS.

Sua configuração comporta a integração dos sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, e dos sistemas setoriais (de bibliotecas, museus, patrimônio etc.), à medida que forem criados (ou reformulados) dentro dos parâmetros previstos na proposta. Desse modo, conforme o documento do SNC, todos os sistemas de cultura (estaduais e municipais) devem seguir, balizados pelas condições e pertinência, o mesmo desenho, ou seja, ter os mesmos elementos constitutivos do sistema nacional. A adoção de um padrão de estrutura similar em todos os níveis governamentais pode

ser explicada como estratégia para garantir a existência dos fóruns, instrumentos e canais necessários para facilitar o diálogo político e o fluxo de programas e recursos relativos às políticas de cultura. Como defesa ao questionamento da uniformização, que se estaria pondo a “cultura” numa “camisa de força”, argumenta-se que o conteúdo da política pública local será construído principalmente pelas instâncias de negociação e pactuação – entre governo

e sociedade – previstas no sistema municipal, em consonância com a política estadual e nacional. Essa lógica de construção das políticas culturais asseguraria a manifestação da diversidade cultural existente no território do País.

O diagrama seguinte, reproduzido do documento *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura* (MINC, 2011, p. 45), pode ajudar na compreensão da arquitetura estruturada.



Fonte: MINC, 2011.

**Figura 1: Sistema Nacional de Cultura**



Fonte: MINC, 2011.

**Figura 2: Sistema Estadual de Cultura**



Fonte: MINC, 2011.

**Figura 3: Sistema Municipal de Cultura**

Posto que uma das finalidades da política pública *Sistema Nacional de Cultura* é justamente articular a cooperação intergovernamental, verifica-se que seu recorte territorial é o federativo. Por isso, vai se utilizar de mecanismos de indução à constituição de sistemas distrital, estaduais e municipais, com aparato institucional que possibilite o estabelecimento de relações de colaboração entre os governos de mesma estatura jurisdicional e entre distintos níveis federativos.

Tal como no SUS, estão previstos na estrutura do SNC espaços institucionalizados de articulação, pactuação e deliberação para construção de políticas públicas de cultura, de forma compartilhada entre Estado e sociedade. As principais instâncias de participação social são as conferências de cultura e os conselhos de política cultural, nos quais devem ser negociadas e deliberadas as diretrizes das políticas públicas para o setor. Os conselhos são de caráter permanente e ambiciona-se que tenham como uma de suas principais atribuições a formulação de estratégias e diretrizes para a alocação de recursos das políticas públicas de cultura, além de ter o papel de controle da execução dessas políticas.

Dessa configuração complexa, o que interessa para esse trabalho, nesse momento, são as comissões intergestores tripartite (com representação federal, estadual e municipal) e bipartites (com representação estadual e municipal), por igualmente serem espaços de *concertação* e de estabelecimento de acordos, porém com a especificidade de se tratar de fóruns de pactuação interfederativa das ações governamentais, no que tange aos aspectos operacionais da gestão do sistema. Essas arenas portam a particularidade de possibilitarem o diálogo permanente intergovernamental, essencial

para a tomada de compromissos politicamente negociados no âmbito do Sistema Nacional de Cultura, constituindo-se, desse modo, como um dos principais mecanismos de coordenação e cooperação federativa dessa arquitetura institucional. A ideia das comissões intergestores foi uma das grandes contribuições do SUS para a condução de um trabalho intergovernamental.

Importa também saber que a gestão e coordenação do SNC, na esfera nacional, competem ao Ministério da Cultura, e nos outros níveis de governo, às secretarias estaduais (distrital) e municipais de cultura ou equivalentes. São esses elementos institucionais combinados que pretendem permitir a regulação federal, por meio da construção das regras de funcionamento do sistema. Nesse sentido, verificam-se sinais de uma política regulada, nos termos de Arretche (2010), uma vez que a autoridade central é responsável pela formulação (em acordos negociados com a representação das unidades subnacionais) do que vai ser executado pela autoridade local, dentro dos parâmetros normatizados. Além disso, caberá ao governo federal controlar a principal fonte de financiamento e os mecanismos de coordenação intergovernamental do SNC. Fatores que afetam fortemente as decisões dos governos subnacionais, de acordo com Arretche (2010).

Observa-se, portanto, que o arranjo institucional intergovernamental projetado na proposta do SNC – à semelhança do SUS – contempla a descentralização de políticas públicas a estados e municípios, de forma regulamentada e sob a supervisão do governo federal. Esse aspecto é reforçado pelos instrumentos de gestão previstos para todos os entes federados que aderirem ao SNC: planos e orçamentos de cultura, relatórios de gestão e sistemas de informações e indicadores culturais. Os

planos nacional, estaduais e municipais de cultura visam a estabelecer planejamentos decenais de políticas públicas que sejam convergentes ou que tenham pontos de contato potencializadores dos esforços e recursos. O planejamento orçamentário (com suas peças: Planejamento Plurianual (PPA) –, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual – LOA) seria a “ferramenta” de tradução dos planos de cultura de modo a expressar a projeção das receitas e autorizar os limites de gastos nos programas e ações culturais propostos. Quanto aos sistemas de informações e relatórios de gestão, são instrumentos de apoio ao controle e supervisão.

Desde 2010, a adesão ao Sistema Nacional de Cultura tem sido por meio da assinatura de Acordos de Cooperação Federativa<sup>9</sup>, nos quais o governante do município ou estado assume o compromisso, sobretudo, de criar, coordenar e desenvolver o Sistema Municipal/Estadual de Cultura, com os componentes previstos na arquitetura do sistema, especialmente o conselho de política cultural, o plano de cultura e o fundo de cultura (o “CPF”, como ficou conhecido). E ao Ministério da Cultura compete, entre outras obrigações, criar condições de natureza legal, administrativa, participativa e orçamentária para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Cultura. Além disso, compromete-se a compartilhar recursos para execução de programas, projetos e ações culturais, relativos ao SNC, bem como a apoiar os estados e municípios em outros quesitos, como na formação de gestores e agentes de cultura, na realização das conferências de cultura, e na própria criação e implementação dos sistemas subnacionais.

O processo de adesão é voluntário posto que os entes da federação têm autonomia político-administrativa, mas, assim

como no SUS, os mecanismos de indução desenhados se utilizam da estratégia de explorar as relações de dependência entre os níveis governamentais, talhadas pelo modelo do federalismo brasileiro vigente. Entretanto, no caso da cultura, a pasta não conta ainda com recursos financeiros vigorosos e nem com uma estabilidade orçamentária, que lhe permita fazer dos repasses de recursos um grande trunfo para a coordenação das políticas dos entes subnacionais (GONÇALVES *et alii.*, 2008). Pode-se inferir que é especialmente a expectativa de mudança nesse campo que tem sido a força motriz das adesões. Ou seja, há o reconhecimento de que o poder de coordenação está com a autoridade central, que é quem poderá fazer repasse de recursos para as políticas acordadas nos planos de cultura.

A proposta do SNC, nesse sentido, também postula a reformulação do Fundo Nacional de Cultura para que ele seja o principal mecanismo de financiamento das políticas públicas de cultura. Para isso, é preciso que o fundo tenha um formato que possibilite realizar transações fundo (nacional) a fundo (estaduais e municipais). Assim, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.722/2010, referente ao Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura), que pretende corrigir as distorções identificadas na Lei Rouanet, e também dispõe sobre a montagem de um esquema de repasse de recursos do Fundo Nacional de Cultura para Estados, Distrito Federal e Municípios. Os governos estaduais e municipais terão que aportar recursos próprios aos seus respectivos fundos de cultura, de modo que esses fundos possam se tornar peças centrais do sistema de cofinanciamento das políticas públicas de cultura.

Além disso, há a Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003, que tem como principal objetivo designar recursos financeiros à cultura com vinculação orçamentária. Busca-se, desse modo, criar condições para o estabelecimento de *transferências regulares condicionadas* ao cumprimento das regras de uso dos recursos nos programas e ações culturais definidos nos planos de cultura. Trata-se, portanto, de normas que buscam vincular o gasto de recursos financeiros públicos a políticas específicas. Nesse sentido, esse mecanismo seria mais um aparato institucional que caracterizaria o SNC como uma política regulada, uma vez que, para Arretche:

“Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos.” (2010, p. 602).

No que diz respeito à questão que envolve o tema *limitação da autoridade local na tomada de decisão sobre o gasto*, o cenário atual, no qual há total autonomia alocativa dos governantes estaduais e municipais no campo das políticas culturais, é de assombrosas desigualdades inter e intraestaduais, mesmo em se tratando de direitos constitucionalizados. Como consequência, não é igual territorialmente o acesso da população a políticas públicas desse setor. Nesse sentido, a área da cultura, por não ter *políticas reguladas*, não é prioridade para a autoridade local na alocação de recursos e tampouco na provisão de serviços. E, como ainda não há mecanismos de atrelamento que constriam o Poder

Executivo local a cumprir “patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (ARRETCHÉ, 2010, p 603), os direitos culturais não estão assegurados a todos os brasileiros.

Ademais, esse modelo de gestão – análogo ao SUS –, que se realiza principalmente pelo estabelecimento de relações coordenadas e cooperativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, permitiria superar os limites impostos pelos instrumentos atuais de colaboração – convênios e contratos –, simplificando as relações burocráticas interfederativas.

### Considerações finais

A regulação federal é um tema polêmico que gera demasiadas tensões, pois é interpretada por muitos teóricos e atores políticos como uma grande intromissão (até mesmo intervenção) do governo federal nos assuntos das outras unidades constituintes da Federação. O que estaria em jogo, ou melhor, supostamente ameaçada seria a autonomia política dos governos subnacionais frente à autoridade central. Porém, há outras leituras possíveis, como a de que a regulação federal da descentralização de responsabilidades na condução das políticas públicas estaria, na verdade, reforçando uma lógica de fortalecimento dos governos estaduais e municipais.

Em meio a essas controvérsias, o que pode ser verificado, segundo a análise comparativa realizada por Arretche (2010) a respeito das políticas públicas descentralizadas *reguladas* e *não reguladas*, é que as políticas *não reguladas* – nas quais a autoridade local goza de autonomia para tomar decisões sobre a formulação e a execução das políticas – têm resultado num gasto municipal baixo ou nulo em políticas sociais. Esse comportamento-padrão

demonstra que, sem constrangimentos exógenos aos municípios, os prefeitos não costumam eleger como prioridade a alocação de recursos nas áreas sociais, como saúde e educação, que beneficiam principalmente os mais pobres. Pode-se dizer, com base na Munic 2006, que ocorre o mesmo comportamento para a área da cultura.

A autonomia decisória da autoridade local assegura-lhe a possibilidade de discordância da política conduzida pelo governo central, ou seja, abre espaço para projetos políticos divergentes, que tendem a aumentar os patamares de desigualdade no gasto público e na provisão de serviços públicos entre os municípios. Em contraponto, a autoridade regulatória centralizada na União permite a adoção de mecanismos institucionais que produzem efeitos de convergência sobre os municípios, isto é, adesão a objetivos que visam a reduzir desigualdades interjurisdicionais, relativas à atuação estatal no campo dos serviços públicos municipais. Nesse sentido, o federalismo brasileiro, como explica Arretche (2010), combinaria duas tendências apenas aparentemente contraditórias, que seriam o papel regulatório do governo central operando no sentido da uniformidade e a autonomia dos governos locais operando no sentido da divergência de políticas. É o equilíbrio tenso entre o fator de convergência e as forças divergentes, nas relações central-local, que reduz o intervalo de discrepâncias territoriais, no que diz respeito à produção de políticas públicas, sobretudo as sociais.

Portanto, para cumprir o disposto no inciso III, art. 3º da Constituição, que faz referência a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, “erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (grifo

nosso), compete à União, por meio do governo federal, atuar na superação das desigualdades interjurisdicionais, coordenando a cooperação entre os diversos centros de governo na produção de políticas públicas, ou seja, exercendo seu papel regulatório e redistributivo.

Assim, a regulação federal no formato institucional SUS tem desempenhado o papel “de ‘amarrar’ subunidades independentes em torno de um dado objetivo nacional” (ARRETCHÉ, 2010, p. 611). O SUS desenvolveu mecanismos de enfrentamento dos gargalos federativos de modo a aprimorar a implementação de políticas públicas federativas e a viabilizar a sua gestão. Criaram-se espaços institucionalizados de negociação e pactuação, que possibilitaram a conformação de estratégias de coordenação intergovernamental. Os Pactos de Saúde, adotados a partir de 2006, são decorrência desse processo, que, sob a compreensão de que se trata de um federalismo cooperativo, como apresentado por Franzese (2010), representa uma composição de autonomia com interdependência e um compartilhamento entre governo central e governos subnacionais de compromissos políticos relacionados à política de saúde, decididos conjuntamente.

Poder-se-ia perguntar, a partir de outra perspectiva teórica, se a atual estrutura institucional do SUS para a tomada de decisões – que hoje está mais pautada pela pactuação como mecanismo de coordenação interfederativa da política de saúde, ou seja, pelo compromisso político entre os gestores, do que pela estratégia de induzir a tomada de decisões no âmbito estadual e municipal a partir de incentivos financeiros – não configuraria um processo decisório mais matricial entre os entes federados do que piramidal (centralizado na autoridade no governo central). E se esse

entendimento não questionaria a pertinência da regulação federal tal como disposta por Arretche (2010). Entretanto, conforme Arretche (2010), a regulação federal diz respeito ao conjunto da legislação federal sobre as políticas executadas pelas unidades constituintes da federação, à autoridade para supervisionar essas políticas, e à função de redistribuição de recursos entre os entes federados, ou seja, é o governo federal quem controla o financiamento e os mecanismos de coordenação intergovernamental. Esse aparato institucional exerce constrangimento sobre as decisões dos governos subnacionais.

A leitura acerca do padrão de gasto dos governos locais para *políticas reguladas* e *não reguladas* pode ser estendida, tomando como base a Munic (2006) e outros levantamentos, para as políticas culturais. Nesse sentido, em razão de não haver, no campo das políticas públicas de cultura, mecanismos institucionais que induzam e regulem a execução descentralizada, o painel é de enorme desigualdade no território nacional, com centralização de recursos e ações no Sudeste e grande fragmentação de esforços e iniciativas. Juntam-se a esse cenário desarticulação e ausência de cooperação entre os entes federados nas ações governamentais do campo cultural.

Arranjos institucionais como o proposto – com estratégias e instrumentos interfederativos de planejamento, regulação e cofinanciamento – podem ter efeitos positivos na *performance* da ação estatal, na promoção ou indução de políticas culturais, tal como demonstrado por Arretche (2010) nas áreas de saúde e educação.

A regulação federal, por meio da implementação do SNC, portanto, parece ser uma condição para mobilizar e vincular estados e municípios em torno das políticas públicas de cultura. Ademais, o

mecanismo de transferências condicionadas de recursos “fundo a fundo”, central para o cumprimento pela União do papel de redistribuição de receitas entre as unidades subnacionais, tem previsão de funcionar no SNC, tal como no SUS e no SUAS, com base em regras transparentes e, por isso, não sujeito a barganhas políticas. Outro aspecto a destacar sobre a proposta de *política regulada SNC* é o papel do sistema na redução das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão dos governos subnacionais, para que tenham capacidade de implementar políticas públicas de cultura. Uma estratégia projetada é a de fortalecimento institucional desses governos por meio de programas de formação e de capacitação nessa área.

De qualquer forma, nas políticas públicas reguladas, ou seja, em que a União compromete os governos subnacionais com políticas específicas, há a autonomia da autoridade local sobre a execução das políticas, assim como sobre a possibilidade da discordância e encerramento da cooperação. Ressalta-se que a adesão ao SNC é uma escolha (induzida, é claro, principalmente pela promessa de incentivos financeiros) do governante da unidade federada. Além disso, o projeto do SNC prevê instâncias apropriadas para negociações federativas referentes à implementação e execução das políticas culturais, que podem se configurar em espaços de resolução de tensões, por meio da colaboração e atuação conjunta. Em tese, com os fóruns tripartite de negociação, estados e municípios estão incluídos no processo de compartilhamento decisório da Federação. Trata-se, dessa forma, de uma combinação entre regulação federal (regulamentação e supervisão) e autonomia local (porém pautada por legislação federal).

O Sistema Nacional de Cultura pode, portanto, tornar viável a pactuação – no

campo da cultura – da distribuição de competências e atribuições pelos três níveis de governo. A aposta é a de que a *concertação* advinda do pacto federativo permitiria a integração das políticas culturais, que podem evitar ações atomizadas e superpostas, causadoras de desperdícios de vários recursos. Considerando todos esses aspectos, o SNC também pode ser visto como uma política estratégica para o desenvolvimento local, articulando-o com o regional e com o nacional.

A atuação federal, via SNC, no que tange à participação cidadã na gestão da “coisa pública”, pretende também instigar o protagonismo da população do “lugar” para a definição de suas políticas culturais. Por isso, o município (e/ou estado) deve, ao criar o seu sistema, “reproduzir” o desenho do SNC (dentro da pertinência), principalmente no que se refere às instâncias de articulação, pactuação e deliberação com a sociedade civil. O discurso é que, desse modo, estar-se-á criando condições para dinamizar a diversidade cultural, que é um dos princípios do Sistema Nacional de Cultura.

Outra aposta, que diz respeito ao SNC como política garantidora de acesso (do exercício dos direitos culturais), por meio da indução dos governantes locais na provisão de políticas públicas, é possibilitar o desenvolvimento de potencialidades culturais em todo o Brasil, ou seja, investir no estímulo a interações sócio-culturais,

compreendendo que o contato com o “diferente” é provocador/instigador de questionamentos e de inquietações. E, por isso, tem potencial de alargamento do horizonte de possibilidades dos modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Assim, pode-se chegar à conclusão de que a proposta do SNC, por todos os seus componentes e instrumentos, enquadra-se na conceituação de *política regulada*, tal como o SUS. Com isso, vislumbra-se a possibilidade de equalizar a oferta de ações que possam garantir os direitos culturais, constituindo-se em uma forma de reverter as desigualdades inter e intraestaduais no que tange à promoção de políticas culturais e ao seu acesso.

Por fim, arranjos institucionais intergovernamentais que reforcem os papéis regulatório e redistributivo do governo central, conforme Arretche (2010), parecem ser mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Cultura é apontado como essencial para fortalecer a função do Estado na institucionalização das políticas públicas culturais. Portanto, a regulação federal pode ser indispensável para induzir a universalização das políticas públicas de cultura e, dessa forma, garantir a nominada “cidadania cultural”.

(Artigo recebido em janeiro de 2013. Versão final em março de 2013).

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão revisada e ampliada do trabalho “Relações Federativas e Arranjos Institucionais Intergovernamentais: o Sistema Nacional de Cultura” apresentado (e publicado nos Anais) no VIII ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, promovido pelo Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (Cult), pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade–Pós-Cultura, pela Faculdade de Comunicação e pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (IHAC), da Universidade Federal da Bahia, realizado de 8 a 10 de agosto de 2012.

<sup>2</sup> Segundo Franzese (2010), a teoria do federalismo cooperativo, elaborada por Morton Grodzins (1966) e Daniel Elazar (1962), tem sua origem na ideia de federalismo como pacto, e foi apresentada como uma alternativa à abordagem norte-americana do federalismo dual (separação absoluta de competências), posto que assevera a existência de uma indispensável interação entre as esferas de governo na estrutura federativa, ou seja, “(...) o federalismo não significa apenas a afirmação de autonomia entre os entes, mas uma combinação de autonomia (*self rule*) com interdependência (*shared rule*)”. (Franzese, 2010:21-22).

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional nº 71, promulgada no dia 29 de novembro de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Cultura. Foi apresentada pelo deputado Paulo Pimenta (PT-RS) em 2005, como Proposta de Emenda Constitucional. A PEC nº 416/2005 foi aprovada nos dois turnos da Câmara Federal, no primeiro semestre de 2012, na forma do substitutivo da comissão especial, de relatoria do deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), que incorporou em seu texto a configuração institucional presente no documento do Ministério da Cultura *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. No Senado Federal, já como Proposta de Emenda Constitucional nº 34/2012, teve como relatora a então senadora Marta Suplicy, que se empenhou para que sua aprovação ocorresse em tempo recorde.

<sup>4</sup> A respeito do debate acerca dos direitos culturais dos cidadãos brasileiros presentes na Constituição de 1988, ver Silva (2001), Cunha Filho (2000), Cunha Filho (2011), Mata Machado (2007), Mata Machado (2011).

<sup>5</sup> Apesar de 57,9% das administrações municipais terem respondido – à pesquisa Munic (2006) – positivamente acerca da existência de política cultural municipal, esse número deve ser relativizado. Calabre (2009) pondera que é necessário pesquisar e analisar detalhadamente com que conceitos de política cultural atuam as gestões municipais, sob o argumento de que, quando se examina os outros dados relacionados, verifica-se percentual alto de ausência de estrutura específica para a gestão municipal na área da cultura. Situação que inviabilizaria a implementação de políticas para o setor. Por isso, para Calabre (2009), haveria uma confusão conceitual, na qual os gestores estariam considerando como *política cultural* um somatório de ações implementadas de maneira dispersa, não planejada, sem relação entre si e de alcance limitado.

<sup>6</sup> O Pacto pela Saúde foi publicado na Portaria do Ministério da Saúde GM/MS nº399, de 22 de fevereiro de 2006. É mais uma forma de consolidação do SUS por meio de um conjunto de reformas institucionais pactuado entre as três esferas de gestão (União, Estados e Municípios), em que a implementação do Pacto pela Saúde ocorre pela adesão de Municípios, Estados e União ao Termo de Compromisso de Gestão (TCG), que substituiu os processos anteriores de habilitação e estabelece metas e compromissos para cada ente da Federação, e que deve ser renovado anualmente (conforme informação na página do Ministério da Saúde [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id\\_area=1021](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021), acesso em 11 de janeiro de 2013).

<sup>7</sup> Caberia uma análise detalhada das políticas voltadas ao patrimônio, aos museus e às bibliotecas públicas para melhor identificação; porém, esses setores não são objeto deste estudo. Entretanto, suas políticas possuem arranjos sistêmicos, que foram desenvolvidos ou fortalecidos institucionalmente a partir da metade da década passada, isto é, dentro do contexto de reestruturação das políticas culturais federais.

<sup>8</sup> Há ainda: o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010); o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (ProCultura) – Projeto de Lei nº 6.722/2010 –, que inclui o redesenho institucional do Fundo Nacional de Cultura; o projeto de vinculação de recursos para a cultura (Proposta de Emenda Parlamentar – PEC nº 150/2003); a inserção da cultura como direito social no art. 6º da Constituição (PEC nº 49/2001); a proposta de revisão da Lei de Direito Autoral; entre outros projetos.

<sup>9</sup> Até 7 de janeiro de 2013, foram realizados acordos de cooperação federativa com 23 estados da Federação (incluindo o Distrito Federal), o que representa 85,2% do universo, e com 1.411 municípios, 25,4% dos 5.564 entes federados municipais.

---

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 41-67, junho 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação. *Revista de Sociologia e Política*. nº 24, p. 29-40, junho 2005.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, nº 80, p. 25-48, setembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.
- \_\_\_\_\_. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, nº 2, p. 331-345, 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, nº 2, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito *in*: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALABRE, Lia. Gestão Cultural Municipal na Contemporaneidade. *In*: Calabre, Lia (org.). *Políticas Culturais: reflexões e ações*. São Paulo: Itáu Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

\_\_\_\_\_. *Políticas Culturais no Brasil: História e Contemporaneidade*. Coleção Textos Nômades nº 2. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica - DF, 2000.

\_\_\_\_\_. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura*. Fortaleza: Editora UFC, 2010.

\_\_\_\_\_. Direitos Culturais no Brasil. *Revista Observatório Itaú Cultural*, v. 11, p. 115-126, 2011.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *Caderno ELAPP – Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais*. Brasília: ENAP, p. 25-42, 2009.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

GONÇALVES, Renata da R.; LOTTA, Gabriela S.; BITELMAN, Marina F. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas Duas Décadas Após a Constituição Federal de 1988. ENAPG, 2008.

GUERREIRO, Jória Viana; BRANCO, Maria Alice Fernandes. Dos pactos políticos à política dos pactos na saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, Mar. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000300006&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 16 nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000300006>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios Brasileiros 2006 (Munic). Suplemento de Cultura. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* nº 16, 129-154, nov. 2008.

LIMA, Luciana Dias de et al. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, jul. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000700030&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000700030&lng=pt&nrm=iso)>. acesso em 23 out. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000700030>.

MATA MACHADO, Bernardo Novais da. *Direitos Humanos e Direitos Culturais*. 2007. Disponível em <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>>. acesso em 6 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Os direitos culturais na Constituição brasileira: uma análise conceitual e política. In: Calabre, Lia (org.). *Políticas culturais: teoria e práxis*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

MENDES, Constantino Cronemberger. O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1, 55-58. Brasília: Ipea, 2011.

- MINISTÉRIO DA CULTURA. *1ª Conferência Nacional de Cultura / 2005-2006: Estado e Sociedade Construindo Políticas Públicas de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *Oficinas do Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura, 2006b.
- \_\_\_\_\_. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Cultura: Diretrizes Gerais*. 2ª Ed.. Brasília: Ministério da Cultura, 2008.
- \_\_\_\_\_. *“Conferindo os Conformes”: Resultados da II Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Conselho Nacional de Política Cultural. Secretaria de Articulação Institucional – SAI. Coordenação Geral de Relações Federativas e Sociedade.. Dezembro, 2011.
- MINISTÉRIO DA CULTURA; FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES (FUNARTE). *Cultura em Números – Anuário de Estatísticas Culturais 2009*. Brasília: Minc, 2009.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). Série Pensando o Direito – Federalismo – nº 13/2009 – versão integral. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Faculdade de Direito. TAVARES, André Ramos et al (Coord. Acad.). Brasília: Ministério da Justiça, 2009, 145 p.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *ABC do SUS: doutrinas e princípios*. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Descentralização das ações e serviços de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a Lei. NOB 01/93*. Brasília: Ministério da Saúde; 1993.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Política Nacional de Assistência Social*: PNAS/2004 – Norma Operacional Básica: NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2004.
- OBINGER, Herbert, LEIBFRIED, Stephan e CASTILES, Francis G. (eds.). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PAIM, Jairnilson Silva. TEIXEIRA, Carmen Fontes. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(Sup), p. 1819-1829, 2007.
- RAZIN, Eran. Introduction: Deconcentration of Economic Activities Within Metropolitan Regions: A Qualitative Framework for Cross-national Comparison. In RAZIN, Eran et alii (eds.). *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas*. Toronto: Springer, 2007. p. 1-28.
- SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- SELLERS, Jefferey M. e LIDSTRÖM, Anders. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, vol. 20, nº 4, p.609-632, 2007.
- SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política, Curitiba*, 24, p. 105-121, jun. 2005.
- TREVISAN LN, JUNQUEIRA LAP. Construindo o ‘pacto de gestão’ do SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 123(4), p. 893-902, 2007.

ZIMBRÃO DA SILVA, Adélia C. SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, 55(4), p. 67-70, 2004.

\_\_\_\_\_. . As Relações Federativas e o Sistema Único de Assistência Social, 2006, ENAP, *mimeo*.

\_\_\_\_\_. . Sistemas nacionais na área de gestão pública: a construção do Sistema Nacional de Cultura. In: *Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública*, 6, 7 e 8 de maio de 2009, Brasília, (<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001338.pdf>).

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Políticas públicas e relações federativas: o *Sistema Nacional de Cultura* como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental**

*Adélia Zimbrão*

Este texto tem o objetivo de analisar o projeto do *Sistema Nacional de Cultura* balizado por questões referentes às relações federativas e à descentralização de políticas públicas. Para esse intento, toma como base a conceituação *política regulada e não regulada*, elaborada por Marta Arretche para distinguir relações intergovernamentais central-local atinentes à autoridade sobre a formulação e sobre a execução de políticas públicas. Examina-se a configuração institucional de articulação e compartilhamento interfederativo de políticas públicas de cultura presente na proposta dessa política cultural, tendo como referência o Sistema Único de Saúde. Arranjos com mecanismos institucionais que induzam e regulem a execução descentralizada, como o proposto no Sistema Nacional de Cultura, parecem ser uma condição para mobilizar e vincular estados e municípios em torno das políticas públicas de cultura. A aposta é de que espaços institucionalizados de negociação e pactuação podem proporcionar melhorias no diálogo e na cooperação entre os entes federados, para o desenvolvimento de ações governamentais na área cultural.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de cultura; Sistema Nacional de Cultura; relações federativas

### **Relaciones Federativas y Política Pública: Sistema Nacional de Cultura como mecanismo institucional de coordinación y cooperación intergubernamental**

*Adélia Zimbrão*

Este texto tiene como objetivo analizar el Proyecto del Sistema Nacional de Cultura demarcado por cuestiones relativas a relaciones federales y la descentralización de las políticas públicas. Para esto, se basa en los conceptos de política regulado y no regulado, elaborados por Marta Arretche para distinguir relaciones centro-localidades intergubernamentales relacionadas con la autoridad en la formulación y la implementación de políticas públicas. Examina la configuración institucional de articulación interfederativo y el intercambio de las políticas culturales públicas en el diseño de esta política cultural, teniendo como referencia el Sistema Nacional de Salud. Configuraciones con mecanismos institucionales que inducen y regulan la ejecución descentralizada, como se propone en el Proyecto Sistema Nacional de Cultura, parece ser una condición para movilizar y unir los estados y municipios alrededor de las políticas públicas de la cultura. La apuesta es que los espacios institucionalizados de negociación y el acuerdo puedan proporcionar mejoras en el diálogo y en la cooperación entre las entidades federativas, para el desarrollo de las acciones gubernamentales en el área cultural.

**Palabras clave:** Políticas públicas de cultura; Sistema Nacional de Cultura; Relaciones Federativas

### **Federative Relations and Public Policy: National Culture System as institutional arrangement for coordination and intergovernmental cooperation**

*Adélia Zimbrão*

This article analyzes the National Culture System project focusing on questions on federative relations and decentralization of public policies, in particular on the relationships between central, state and local administrations, as they deal with the elaboration and implementation of

public policies. For this purpose, we rely on the concepts of regulated and unregulated policies formulated by Marta Arretche. In examining such processes and mechanisms, comparisons with its analogue, the National Health System appears to be relevant. Institutional arrangements that induce and regulate decentralized execution, as proposed in the National Culture System, facilitates the mobilization of the public actors involved, strengthening the ties between them around the public cultural policies. The main idea is that the creation of institutionalized spaces of negotiation and agreement may bring dialogue and cooperation among federal entities for the development of governmental actions in the cultural area.

**Keywords:** Cultural Public Policies; National Culture System; Federative Relations

---

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

Graduada em Psicologia (UERJ), especialista (*lato sensu*) em Sociologia Urbana (UERJ) e Mestre em Administração Pública (EBAP/FGV). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em exercício na Fundação Casa de Rui Barbosa. Contato: [adeliazimbrao@rb.gov.br](mailto:adeliazimbrao@rb.gov.br)

# Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RClpea)

*Fábio Ferreira Batista e Veruska da Silva Costa*

## **Introdução**

Entre as decisões mais importantes para o êxito da implementação da gestão do conhecimento (GC) nas organizações, encontram-se as escolhas do modelo, do método de implementação e das práticas mais adequadas para alcançar os resultados esperados com a iniciativa.

Organizações públicas brasileiras vêm adotando modelos distintos no momento de implementar GC (BARBOSA, 2011 e ALVARENGA NETO e VIEIRA, 2011). O objetivo deste artigo é analisar como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) implementou de forma alinhada um modelo, um método e uma prática de gestão do conhecimento (GC). O referencial teórico utilizado é o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira, construído por um dos autores deste trabalho após a realização de uma revisão sistemática da literatura sobre modelos de GC na administração pública (BATISTA, 2012).

Além dessa introdução, este artigo é composto de três seções. Na primeira, “Modelo teórico e conceitual de gestão do conhecimento (GC)”, definimos

conceitos, apresentamos o referencial teórico e detalhamos o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira – proposto e adotado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em seguida, descrevemos o roteiro para a elaboração do plano de GC utilizado pela instituição.

Na segunda seção, “Implementação da gestão do conhecimento no Ipea”, apresentamos o perfil organizacional do Ipea e analisamos como a fundação elaborou e implementou o projeto RCIpea com base no modelo e no roteiro escolhidos.

Finalmente, na terceira e última seção, “Considerações finais”, destacamos os resultados da implementação da gestão do conhecimento para a instituição.

### **Modelo teórico e conceitual de gestão do conhecimento (GC)**

Para uma melhor compreensão, apresentamos, a seguir, algumas definições de conceitos importantes adotadas neste trabalho e extraídas da literatura sobre GC:

- i) Gestão do conhecimento na administração pública brasileira:

“(…) um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro.” (BATISTA, 2012, p. 49)

- ii) Conhecimento:

“(…) uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação

contextual e *insight* experimentado, a qual proporciona uma infraestrutura para avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores. Nas organizações, ele costuma estar embutido não só em documentos ou repositórios, mas também nas rotinas, processos, práticas e normas organizacionais.” (DAVENPORT e PRUSAK, 1998, p. 5)

- iii) Conhecimento tácito:

“(…) é altamente pessoal e difícil de formalizar, sendo difícil de ser comunicado ou compartilhado com outros. *Insights* subjetivos, intuições e dicas integram esta categoria de conhecimento. Além disso, conhecimento tácito é profundamente enraizado na ação e experiência do indivíduo, assim como nos ideais, valores ou emoções abraçados por ele ou ela.” (NONAKA e TAKEUCHI, 1995, p. 8)

- iv) Conhecimento explícito:

“(…) pode ser expresso em palavras e números, e facilmente comunicado e compartilhado na forma de dados, fórmulas científicas, procedimentos codificados ou princípios universais (..) pode ser facilmente ‘processado’ por um computador, transmitido eletronicamente ou armazenado em banco de dados.” (NONAKA e TAKEUCHI, 1995, pp. 8-9)

- v) Repositório do conhecimento:

“Repositórios do conhecimento são normalmente tipos de *intranets* ou

portais que servem para preservar, gerenciar e alavancar a memória organizacional (...) Há vários tipos diferentes de repositórios do conhecimento utilizado hoje (...) eles podem ser classificados de maneiras diferentes. Em geral, um repositório de conhecimento conterá mais do que documentos (sistema de gestão de documentos), dados (banco de dados), ou registros (sistema de gestão de registros). Um repositório do conhecimento conterá conhecimento valioso que é uma mistura de conhecimento tácito e explícito, baseado nas experiências únicas dos indivíduos que são ou foram parte daquela companhia, assim como o Know-how que tem sido tentado, testado e demonstrado como bem sucedido em situações de trabalho.” (DALKIR, 2011, pp. 213-214)

Ao realizar uma revisão sistemática da literatura sobre modelos de GC na obra “Modelo de GC para a Administração Pública (AP) Brasileira”, Batista conclui que: i) há poucos estudos que propõem modelos específicos para a AP (SALAVATI, SHAFEI e SHAGHAYEGH, 2010 e MONAVVARIAN e KASAEI, 2007); ii) é muito frequente encontrar estudos de caso nos quais os autores utilizam modelos já existentes; iii) são escassos os trabalhos propondo modelos de GC holísticos e específicos para a AP; e iv) até os poucos modelos de GC para a AP não apresentam contribuições relevantes para a implementação da GC na AP brasileira (BATISTA, 2012).

À luz da revisão de literatura e baseado em modelos, instrumentos de avaliação e roteiros de implementação da GC

utilizados na AP, Batista constrói e propõe o Modelo de GC para a AP Brasileira (SALAVATI, SHAFEI e SHAGHAYEGH, 2010; FONSECA, 2006; INSTRUMENTO PARA A AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA, CICLO 2010; APO, 2009; OECD, 2003; THE KNOW NETWORK, 2011; EUROPEAN KM FORUM, 2001; HEISIG, 2009, entre outros).

As seguintes características desse modelo, entre outras, levaram o Ipea a adotá-lo: i) simplicidade; ii) praticidade;

**“... o conhecimento tácito pode ser explicitado e incluído no repositório por meio de vídeos com narrativas, compartilhamento de lições aprendidas e de melhores práticas”**

iii) definição clara, objetiva e contextualizada de GC para a AP; iv) sólida fundamentação teórica; v) relevância e utilidade para a AP; vi) contempla fatores críticos de sucesso; e vi) manual de implementação de GC que acompanha a obra (BATISTA, 2012).

Passamos, a seguir, a descrever esse modelo.

## Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira

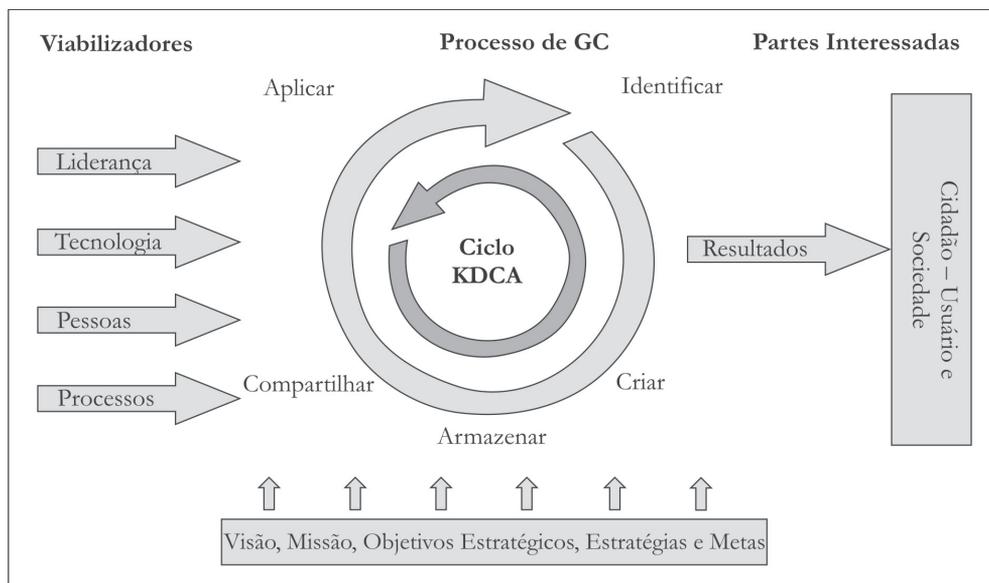
A Figura 1 mostra os seis componentes do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira proposto e utilizado pelo Ipea: i) direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas; ii) viabilizadores: liderança, tecnologia, pessoas e processos; iii) ciclo de GC: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar; iv) ciclo KDCA; v) resultados de GC; e vi) partes interessadas: cidadão-usuário e sociedade (BATISTA, 2012).

O modelo foi construído com base nos componentes identificados na revisão da literatura sobre modelos de GC e nos modelos, instrumentos de avaliação e roteiros de implementação de GC utilizados por organizações públicas (BATISTA, 2012).

Os direcionadores estratégicos, isto é, a visão de futuro, a missão institucional, os objetivos estratégicos e as metas, são o primeiro componente e servem de fundamento para o modelo. É essencial para êxito da iniciativa alinhar a Gestão do Conhecimento (GC) com tais direcionadores. Assim, a GC servirá como instrumento para alcançar os resultados organizacionais (BATISTA, 2012).

Os fatores críticos de sucesso ou viabilizadores da GC constituem o segundo componente do modelo. São eles: i) liderança; ii) tecnologia; iii) pessoas; e iv) processos (BATISTA, 2012).

O terceiro componente do Modelo de GC para a Administração Pública Brasileira é o processo de GC. Para mobilizar de maneira sistemática o conhecimento para alcançar os objetivos organizacionais, cinco atividades do processo de GC são necessárias: identificar, criar, armazenar,



Fonte: BATISTA, 2012.

**Figura 1: Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**

compartilhar e aplicar o conhecimento. Essas atividades devem ser colocadas em prática na gestão de processos e de projetos. Para tal, deve-se utilizar o ciclo KDCA (BATISTA, 2012).

O ciclo KDCA é composto de quatro etapas. O objetivo da primeira etapa, *Knowledge* (conhecimento), é elaborar o plano de GC. Na segunda etapa, *Do* (executar), a organização deve: 1) educar e capacitar os colaboradores; 2) executar o plano de GC; e 3) coletar dados e informações. Na terceira etapa, *Check* (verificar), é verificado se a meta de melhoria da qualidade foi alcançada e se o plano de GC foi executado conforme previsto. Finalmente, na etapa *Act* (corrigir ou armazenar), caso a meta não tenha sido atingida, a organização corrige eventuais erros nas atividades do processo de GC (identificação, criação, compartilhamento e aplicação do conhecimento). Se a meta foi alcançada, a organização armazena o novo conhecimento por meio da padronização (BATISTA, 2012).

Como se trata de um modelo de GC com foco em resultados, o quinto componente enfoca os resultados da gestão do conhecimento. Há dois tipos de resultados esperados com a implementação da GC: imediatos e finais. Os resultados imediatos são aprendizagem e inovação. Como consequência, há o incremento da capacidade de realização do indivíduo, da equipe, da organização e da sociedade na identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento (BATISTA, 2012).

Os resultados finais destacados no modelo são consequência dos resultados imediatos (aprendizagem e inovação; e aumento da capacidade de realização do indivíduo, das equipes, da organização e

da sociedade) e consistem em: aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro (BATISTA, 2012).

Finalmente, o sexto e último componente do modelo de GC para a administração pública são as partes interessadas, a saber: o cidadão-usuário e a sociedade. É fundamental para a organização pública gerenciar o conhecimento sobre os cidadãos-usuários para que ela possa cumprir sua missão e atender as necessidades e expectativas em relação aos serviços prestados. Identificar as necessidades e expectativas da sociedade em geral é uma tarefa relevante na gestão do conhecimento nas organizações públicas. Para a GC na administração pública é importante abordar temas relevantes para a sociedade, tais como: desenvolvimento, responsabilidade pública, transparência, inclusão social, interação e gestão do impacto da atuação da organização na sociedade (BATISTA, 2012).

Na próxima seção, apresentamos o roteiro para a elaboração do plano de GC utilizado pelo Ipea. Esse roteiro é baseado no Modelo de GC para a Administração Pública Brasileira que acabamos de descrever.

### **Roteiro para a elaboração do plano de gestão do conhecimento (GC)**

As seguintes perguntas norteiam as etapas de elaboração do plano de gestão do conhecimento (PGC): i) Onde estamos agora? ii) Onde queremos estar? iii) Como chegaremos lá? iv) Quais são as métricas ou indicadores para avaliar o grau de sucesso? e v) Estamos alcançando nossos objetivos e visão de GC?

Para responder a pergunta “Onde estamos agora?” (etapa 1), a organização pública deve, em primeiro lugar, realizar a autoavaliação do grau de maturidade em GC (passo 1). A autoavaliação é baseada em sete critérios do instrumento para a avaliação do grau de maturidade em GC, a saber: 1) liderança em GC; 2) processo; 3) pessoas; 4) tecnologia; 5) processo de GC; 6) aprendizagem e inovação; e 7) resultados da GC.

Cada um dos critérios elencados acima é constituído de assertivas – totalizando 42 – que devem ser cuidadosamente analisadas e pontuadas com base em evidências. A autoavaliação permite identificar o grau de maturidade em GC da organização, assim como realizar *benchmarking* com organizações congêneres. Utilizam-se duas escalas na aplicação do instrumento (BATISTA, 2012).

Após a realização da autoavaliação, a organização identifica seus pontos fortes (PF) e oportunidades de melhoria OM (passo 2). Aqui é possível identificar o que está bom (PF) e o que precisa ser melhorado (OM) para que ocorra a efetiva institucionalização da GC na organização.

O passo seguinte na elaboração do PGC é identificar as lacunas de conhecimento (passo 3). Uma lacuna do conhecimento é a diferença entre o que a organização sabe e o que ela deveria saber para alcançar seus objetivos estratégicos. É nesse ponto que ocorrerá a intervenção da gestão do conhecimento. No planejamento estratégico procuram-se eliminar as lacunas estratégicas (diferença entre o que a organização faz e o que ela deveria fazer para alcançar seus objetivos estratégicos) por meio da eliminação das lacunas do conhecimento.

Após identificar as lacunas do conhecimento e para responder a pergunta

“Onde queremos estar?” (etapa 2), a organização define a visão de gestão do conhecimento (passo 4), isto é, a situação futura após a implementação da GC em que a lacuna de conhecimento já terá sido eliminada.

Em seguida, para responder a pergunta “Como chegaremos lá?” (etapa 3), a organização deve executar os seguintes passos: i) definição dos objetivos e estratégia de GC (passo 5); ii) elaboração do plano de gestão do conhecimento (PGC) (passo 6); e iii) elaboração do plano de melhoria do grau de maturidade em GC (PMM) (passo 7).

O PGC mostra como a organização eliminará as lacunas do conhecimento, enquanto que o PMM aponta para as ações a serem executadas para trabalhar as oportunidades de melhoria (OM) identificadas na autoavaliação e, consequentemente, para elevar o grau de maturidade em GC na organização.

Em seguida, para responder a pergunta “Quais são as métricas para avaliar o grau de sucesso?” (etapa 4), a organização deverá elaborar os indicadores dos resultados da estratégia (passo 8) para verificar o sucesso na eliminação das lacunas do conhecimento. Para avaliar se está havendo ou não elevação no grau de maturidade em GC, a organização comparará a pontuação obtida no diagnóstico atual com o diagnóstico anterior (passo 9).

Finalmente, para responder a pergunta “Estamos alcançando nossos objetivos e visão de GC?” (etapa 5), a organização deve realizar o monitoramento, avaliação e elaboração de relatórios (passo 10).

Na próxima seção, apresentamos o perfil organizacional do Ipea e descrevemos como a instituição elaborou seu plano de GC com base no roteiro aqui apresentado.

## Implementação da gestão do conhecimento no Ipea

### Perfil organizacional

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea chegam à sociedade por meio de inúmeras publicações, seminários, assessoramento técnico, cursos e divulgação na imprensa e, mais recentemente, via programa semanal de TV em canal fechado.

### Elaboração do plano de gestão do conhecimento (GC) do Ipea

Seguindo o roteiro para a elaboração do plano de gestão do conhecimento apresentado, o Ipea iniciou a elaboração do seu plano de GC com a realização da autoavaliação. O Ipea obteve uma pontuação de 75,8 de um total de 210 pontos. Com essa pontuação, o Ipea encontra-se ainda na primeira etapa (reação) dos graus de maturidade em GC. As demais etapas são: iniciação (125 pontos), introdução (expansão – 146 pontos), refinamento (188 pontos), e maturidade (210 pontos).

Na autoavaliação, o Ipea identificou também os pontos fortes (PF) e as oportunidades de melhoria (OM). É importante destacar que, no critério *5.0 Processo de Conhecimento*, o Ipea identificou a OM “inexistência de um processo sistematizado de armazenamento, renovação, acesso e utilização do conhecimento produzido na instituição”. Essa

OM ajudou a identificar a lacuna do conhecimento em que a intervenção de GC deveria ocorrer.

O Ipea decidiu iniciar a implementação da GC para eliminar a seguinte lacuna estratégica do conhecimento: o conhecimento produzido pelo Ipea não estava representado, organizado e armazenado de forma estruturada e não seguia as recomendações internacionais para a disseminação, acesso e utilização da informação, visando

***“Os repositórios institucionais têm sido abordados tanto como uma ferramenta quanto como uma estratégia para maximizar a visibilidade da pesquisa de uma instituição.”***

a aumentar a visibilidade da pesquisa e a interoperabilidade em rede.

A situação esperada depois da implementação da GC, isto é, a visão de GC definida pelo Ipea foi: “Conhecimento produzido pelo Ipea representado, organizado e armazenado de forma estruturada, seguindo as recomendações internacionais para a disseminação, acesso

e utilização da informação, permitindo, assim, sua utilização adequada pelo público interno e externo”.

Os principais objetivos definidos pelo Ipea para alcançar a visão de GC foram: i) aumentar a visibilidade e o acesso à pesquisa e a interoperabilidade de toda a produção do Ipea em rede; ii) recuperar os documentos pelo texto completo ou por meio de busca simples e avançada e disponibilizar informações estatísticas de acesso e *download*; iii) identificar as publicações mais acessadas; iv) mostrar as relações existentes entre as publicações do Ipea, em seus diversos suportes eletrônicos.

Para isso, o instituto definiu a estratégia de implantar processo de representação, organização, armazenamento, renovação, disseminação, acesso e utilização do conhecimento produzido nos processos finalísticos do Ipea.

O Ipea ainda não elaborou o plano de melhoria do grau de maturidade em GC (passo 7). Por isso, passamos agora para o passo seguinte: indicadores de resultados da estratégia.

Para monitorar se a estratégia de GC da organização está sendo bem-sucedida, o Ipea decidiu adotar indicadores relativos aos processos de representação, organização, armazenamento/disseminação, acesso e utilização do conhecimento. Para cada processo foram elaborados indicadores, a saber: i) armazenamento/disseminação, ii) acesso, e iii) utilização.

A autoavaliação deverá se repetir anualmente. Assim, o passo 9 (pontuação na autoavaliação) ocorrerá com essa periodicidade. Já o passo 10 (monitoramento, avaliação e elaboração de relatórios) será executado mensalmente.

Em síntese, o Ipea seguiu o roteiro para a elaboração do plano de gestão do

conhecimento apresentado para eliminar a lacuna do conhecimento referente aos processos de representação, organização, disseminação, acesso e utilização do conhecimento produzido.

Na próxima seção, analisamos como o Ipea construiu o protótipo do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea).

### **Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea)**

A implementação do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea) teve por finalidade, portanto, eliminar uma lacuna estratégica do conhecimento referente aos processos de representação, organização, disseminação, acesso e utilização do conhecimento produzido pela instituição.

O RCIpea é uma iniciativa de gestão do conhecimento porque, conforme destaca Dalkir, é um repositório que contém conhecimento valioso que é uma mistura de conhecimento tácito e explícito (DALKIR, 2011). O conhecimento explícito pode ser inserido no RCIpea na forma de livros, artigos, imagens etc. Já o conhecimento tácito pode ser explicitado e incluído no repositório por meio de vídeos com narrativas, compartilhamento de lições aprendidas e de melhores práticas (BATISTA, 2012).

O RCIpea é uma prática de GC associada às atividades de armazenar, compartilhar e aplicar o conhecimento no âmbito do ciclo de GC do Modelo de GC para a AP Brasileira. Além disso, contribui para a melhoria do processo “realização de estudos e pesquisas”. Assim sendo, está associado ao viabilizador “processos” do modelo. O RCIpea está vinculado também a todos os passos do roteiro para a elaboração do plano de GC (passo 1: autoavaliação; passo 2: solução para uma oportunidade de melhoria; passo 3: solução

para lacuna de conhecimento; e assim por diante).

Os repositórios digitais podem ser vistos também como uma prática de GC, ligada à gestão de processos e projetos. Para atingir esse objetivo, o conhecimento no repositório digital deve ser organizado de uma maneira que a aprendizagem seja possível. Dessa forma, há uma preocupação em alimentar o repositório com informações úteis para as equipes de projetos futuros: 1) metodologias de pesquisa empregadas; 2) lições aprendidas com erros e acertos; 3) *softwares* e base de dados utilizados durante a execução do projeto; 4) questionários e instrumentos de pesquisa; 5) projetos de pesquisa semelhantes, conduzidos por outras instituições de pesquisa etc.

Repositórios institucionais são também repositórios digitais voltados para o armazenamento, preservação e disseminação da produção intelectual de uma instituição (COSTA & LEITE, 2006). Os repositórios institucionais têm sido abordados tanto como uma ferramenta quanto como uma estratégia para maximizar a visibilidade da pesquisa de uma instituição. Essa prática de GC potencializa a troca de conhecimento no seio das comunidades técnicas e científicas e alimenta a preocupação com o acesso à pesquisa e os impactos causados pelo acesso aberto (*Open Access*) ao conhecimento gerado por pesquisadores de todas as áreas (COSTA & LEITE, 2006).

Como o Ipea produz conhecimento técnico (que serve para subsidiar ações governamentais) e científico (que visa a contribuir para o debate científico, em especial na área de economia) – os pesquisadores do Ipea, inclusive, publicam trabalhos em revistas e participam de eventos científicos –, o RCIpea tem características tanto de repositório do conheci-

mento (descrito na literatura de GC) quanto de repositório institucional (citado na literatura sobre comunicação científica).

Nesse sentido, o repositório maximiza e acelera o impacto das pesquisas e, conseqüentemente, sua produtividade, progresso e recompensas (BRODY & HARNAD, 2004). Resultados de pesquisas recentes apontam para isso. Lawrence (2001), por exemplo, apresenta resultados de um estudo que mostrou um crescimento de 336%, em média, nas citações a artigos disponíveis *online*, em relação a artigos publicados *off-line*, na mesma fonte. (COSTA & LEITE, 2006).

Tendo em vista essa abordagem, tanto como prática quanto como estratégia, para maximizar a visibilidade da pesquisa, os repositórios institucionais são hoje, no contexto brasileiro, uma realidade.

O RCIpea disponibiliza a produção do Ipea segundo os princípios da Iniciativa de Arquivos Abertos, ou *Open Archives Initiative* (OAI). Além da sua produção, o RCIpea disponibilizará no futuro também a produção técnica e científica de instituições parceiras, que desenvolvem e produzem trabalhos relevantes no campo de atuação do Ipea, nas diversas áreas relacionadas ao Desenvolvimento Econômico e Social. Para tanto, tais instituições também devem seguir as especificações do OAI.

A Iniciativa de Arquivos Abertos teve início em 1999, quando Ginspard, Luce e Van de Sompel fizeram uma chamada para explorar a cooperação entre arquivos de *e-prints*. Isso foi possível devido aos ideais e conceitos estabelecidos pela OAI e resumidos como: uso do *software* livre, também chamado *Open Source*; criação de repositórios de acesso aberto (*Open Access*); uso de padrões de preservação de objetos digitais etc. (KURAMOTO, 2007).

Nesse contexto, o termo *archive* significa repositório. O termo *open* é utilizado na perspectiva da arquitetura da informação, no sentido de definir e adotar interfaces de máquina que promovam a disponibilidade de conteúdos (LAGOZE & VAN DE SOMPEL, 2001).

Além disso, a OAI estabeleceu o *Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting* (OAI-PMH), um protocolo de comunicação que possibilita a coleta de metadados a partir de determinados provedores de dados. Esse protocolo, juntamente com um padrão de metadados, gera alto nível de interoperabilidade entre os repositórios. Os metadados também são apresentados em um padrão. O padrão de metadados mais utilizado é o *Dublin Core* (DC), porém, o OAI permite a adoção de outros padrões de metadados.

O Ipea, na implementação do seu repositório institucional, tendo em vista a interoperabilidade com outros repositórios, utilizou o *Dspace, software Open Source*; adotou o *Dublin Core* (DC) como padrão de metadados e habilitou o *Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting* (OAI-PMH).

### **A construção do protótipo do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea)**

O protótipo do Repositório do Conhecimento do Ipea foi construído por um grupo de trabalho multidisciplinar. Participaram desse grupo representantes das seguintes áreas: Gestão do Conhecimento (CGPGO); Gestão de Projetos (DVPPPI); Ciência da Informação (Biblioteca); Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC); Assessoria de Comunicação (ASCOM) e ainda representantes das áreas finalísticas do Ipea, ou seja,

técnicos de planejamento e pesquisa (pesquisadores).

O trabalho em grupo objetivou, além de buscar legitimidade para o projeto, a colaboração e a participação das áreas do instituto que se relacionariam futuramente com o repositório. O trabalho foi enriquecido pela equipe multidisciplinar, que representou a diversidade dos usuários do sistema de informação em construção.

### **Definição das diretrizes para o desenvolvimento do acervo**

Nessa etapa buscaram-se definir as diretrizes para o desenvolvimento do acervo. Tais diretrizes visam a embasar o planejamento das coleções, oferecendo parâmetros de consistência e qualidade ao acervo e evitando o crescimento desordenado das coleções. Foram definidos os objetivos gerais do acervo e as estratégias de prospecção, seleção, alimentação e disponibilização dos objetos digitais, de acordo com: 1) os interesses e metas do Ipea; 2) os serviços de informação que seriam disponibilizados; e 3) o perfil dos usuários.

### **Instalação e customização do software Dspace e aplicação da identidade visual**

Após a definição das diretrizes do acervo, instalamos a versão mais atualizada do *software Dspace/MIT*. Uma das diretrizes definidas, na primeira etapa, foi manter o *software* sem alterações significantes em seu código-fonte. Dessa maneira, teríamos mais facilidades na atualização das futuras versões do *Dspace*, usufruindo dos aperfeiçoamentos propostos pela comunidade responsável pelo seu desenvolvimento e manutenção. A principal alteração feita no código foi justamente para conferir uma identidade visual ao repositório.

### **Realização do estudo do domínio do repositório e definição da sua estrutura hierárquica (arquitetura informacional)**

Segundo Brascher, os sistemas de organização do conhecimento (SOC) são sistemas conceituais que representam determinado domínio do conhecimento por meio da sistematização dos conceitos e das relações semânticas existentes entre eles. Englobam sistemas de classificação, cabeçalhos de assunto, arquivos de autoridade, tesouros, taxonomias e ontologias.

A organização da informação no Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea) foi estabelecida a partir de sete eixos temáticos e dos grandes temas da área de Desenvolvimento Econômico e Social. Os eixos são utilizados pela instituição como macrolinhas de pesquisa. São eles: 1) inserção internacional soberana, 2) macroeconomia para o desenvolvimento, 3) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, 4) estrutura tecnoproductiva integrada e regionalmente articulada, 5) infraestrutura econômica, social e urbana, 6) proteção social, garantia dos direitos e geração de oportunidades, e 7) sustentabilidade ambiental. Já os grandes temas foram extraídos do estudo do domínio do repositório, por meio da análise de conceitos e das relações semânticas do MacroThesaurus da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), chamado *MacroThesaurus for Information Processing in the Field of Economic and Social Development* (Quinta Edição).

Existem diferenças na organização da informação em função das ferramentas utilizadas. No *Dspace*, *software* utilizado para a construção do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea), a organização principal está estabelecida em comunidades, subcomunidades e coleções. As

comunidades representam o 1º nível de organização da informação, as subcomunidades representam o 2º nível de organização da informação, e as coleções representam o 3º nível de organização da informação.

O *Dspace* também apresenta organizações secundárias, que permitem visualizar os documentos ou objetos digitais do repositório de diferentes maneiras. Considerou-se aqui a proposta conceitual de

***“A prática (repositório institucional) teve por objetivo eliminar uma lacuna estratégica de conhecimento, assegurar a transparência, melhorar o desempenho institucional...”***

Brascher e Café, que definem a organização da informação (OI) mostrando os aspectos que a diferenciam da organização do conhecimento (OC). Segundo as autoras, a OI é um processo que envolve a descrição física e temática dos objetos informacionais. Ela compreende a organização de um conjunto de objetos, para arranjá-los sistematicamente em coleções, como a

organização da informação em bibliotecas, museus, arquivos, tanto tradicionais quanto eletrônicos. A OI resulta na representação da informação, compreendida como o conjunto de atributos que representa determinado objeto informacional, obtido pelos processos de descrição física e de conteúdo (BRASCHER & CAFÉ, 2008).

Essas organizações secundárias no repositório do Ipea são possíveis em função da descrição física e temática dos objetos informacionais digitais, que compreendem o preenchimento dos seus metadados. Como resultado desse tratamento informacional, no RCIpea é possível visualizar o acervo percorrendo listas de autores, títulos, assuntos e tipos de objeto.

As comunidades, que representam o 1º nível de organização da informação, são os sete eixos temáticos para o desenvolvimento. As subcomunidades, que representam o 2º nível de organização da informação, são os grandes temas da área de Desenvolvimento Econômico e Social, resultantes do estudo do domínio do repositório. Por fim, as coleções, que representam o 3º nível de organização da informação, foram definidas a partir da tipologia documental do acervo.

Em relação ao 1º nível de organização da informação, a escolha dos sete eixos temáticos para o desenvolvimento da organização da informação no RCIpea deu-se em função da importância deles para a instituição. Todos os estudos, pesquisas e demais atividades técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) são desenvolvidos em função dos sete eixos temáticos para o desenvolvimento.

O 1º nível de organização da informação no RCIpea é, inicialmente, fixo, ou seja, não é extensível. Não será ampliado

de acordo com as necessidades das diversas áreas, mas poderá ser modificado se os eixos temáticos para o desenvolvimento assim o forem.

As subcomunidades, que são o 2º nível de organização da informação, são os grandes temas da área de Desenvolvimento Econômico e Social. A partir do estudo do domínio do RCIpea, foram identificados inicialmente 26 grandes temas. As 26 subcomunidades inicialmente definidas poderão, além de ser ampliadas, conter um terceiro ou quarto nível temático.

As subcomunidades são dinâmicas e flexíveis, ou seja, são extensíveis e adaptáveis. Poderão ser ampliadas ou alteradas, com base no estudo do domínio do RCIpea, de acordo com a necessidade de especificação dos assuntos das áreas técnicas da instituição.

### **Definição do padrão de metadados e do formulário de entrada de dados**

O repositório foi construído segundo recomendações internacionais para disseminação da informação, visando a aumentar a visibilidade e o acesso da pesquisa, bem como a interoperabilidade de toda a produção do Ipea em rede.

O conjunto de metadados do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea) foi definido segundo o padrão *Dublin Core*. O padrão *Dublin Core* é um esquema de metadados que visa a descrever objetos digitais, tais como: vídeos, mapas, animações, *softwares*, sons, imagens, textos, sites na web etc.

A *Dublin Core Metadata Initiative* (DCMI) é uma organização dedicada a promover a adoção de padrões de interoperabilidade de metadados e desenvolver vocabulários especializados para descrever objetos digitais, que tornem

mais inteligentes os sistemas de recuperação da informação.

A qualificação dos metadados foi necessária em função das necessidades do Ipea, e realizada conforme orientações da *Dublin Core Metadata Initiative* (DCMI). O DCMI estabeleceu maneiras padronizadas para qualificar ou refinar os elementos e encorajar o uso de esquemas de codificação e vocabulário. Cada metadado *Dublin Core* é opcional e pode ser repetitivo. Além disso, não há ordem no padrão *Dublin Core* para apresentar ou utilizar os metadados (elementos de dados).

O princípio orientador para a qualificação dos elementos *Dublin Core* afirma que uma aplicação que não compreende o metadado qualificado deve ser capaz de ignorar o qualificador e tratar o valor dos metadados, como se fosse um elemento absoluto. Embora isso possa resultar em alguma perda de especificidade, o valor dos elementos restantes (sem o qualificador) deve continuar a ser correto e útil para a recuperação da informação e para a interoperabilidade em rede.

O sistema é capaz de fazer a recuperação dos documentos pelo texto completo ou por meio de buscas simples e avançada. Não há limite em relação ao tamanho e formato dos arquivos. Além disso, estarão disponíveis informações estatísticas de acesso e *downloads*. Serão também mostradas no repositório as relações existentes entre as publicações do Ipea, em seus diversos suportes eletrônicos.

### **Definição do fluxo geral do repositório e do fluxo de submissão dos objetos digitais**

O fluxo geral do repositório foi definido conforme as necessidades iniciais do protótipo, que não contempla o autoarquivamento e a revisão midiático-pedagógica.

Utilizamos uma funcionalidade do *Dspace* que permite somente desabilitar algumas etapas do fluxo, não excluindo definitivamente as possibilidades futuras de inclusão de novos atores no fluxo.

O fluxo de submissão dos objetos digitais foi organizado em sete passos, a saber: 1) perguntas iniciais: 1.1 Objeto publicado anteriormente em outra fonte? 1.2 O objeto possui título alternativo? 1.3 O objeto possui mais de um arquivo?; 2) indicação da coleção, que compreende a classificação do objeto na coleção e mostra a localização física principal do objeto no repositório; 3) preenchimento dos metadados do bloco de descrição geral; 4) preenchimento dos metadados do bloco de descrição temática; 5) preenchimento dos metadados do bloco de direitos autorais; 6) *Upload* e 7) publicação no RCIpea.

### **Definição da política de acesso aberto e direitos autorais**

A política de acesso aberto e de direitos autorais do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea) visa a nortear a implementação do acesso aberto e a gestão dos direitos autorais no RCIpea, garantindo a não violação dos direitos autorais, de ordem patrimonial ou moral, resguardando todos os envolvidos de futuras implicações legais.

Pretende-se garantir dessa maneira o depósito, a disponibilização e o uso dos objetos digitais em conformidade com: 1) a legislação brasileira (Lei nº 9.610/1998); 2) os tratados internacionais sobre o assunto; e 3) os objetivos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Além de nortear a implementação do acesso aberto e a gestão dos direitos autorais no RCIpea, a política de acesso aberto e direitos autorais objetiva também: 1) estabelecer instrumentos de negociação

padronizados para a negociação dos direitos autorais no Ipea; 2) especificar quais são as permissões e restrições de uso da produção técnica e científica do Ipea no RCIpea, em qualquer suporte ou formato eletrônico; 3) orientar, com base na Lei Brasileira de Direitos Autorais (Lei nº 9.610 de 1998), como deve ser feita a citação e referência aos autores e colaboradores nos próprios objetos digitais; 4) estabelecer regras e critérios para o preenchimento dos instrumentos de negociação e dos metadados relacionados aos direitos autorais e conexos, como por exemplo: autoria (individual, coletiva, institucional, organizadores), colaborações que geram direitos autorais (tradução, dublagem, ilustração etc), outras colaborações, detentores de direitos autorais, permissões e restrições de uso, tipo ou regime de negociação, validade, necessidade de registro na Biblioteca Nacional etc.; 5) esclarecer conceitos e disponibilizar informações sobre diversos assuntos relacionados aos temas acesso aberto e direitos autorais, tais como direitos morais e patrimoniais do autor, direitos de imagem e conexos, sistema de licenciamento *Creative Commons*, licenças comuns, termos de cessão de direitos, cessão gratuita, cessão parcial, cessão não exclusiva, domínio público, plágio, violação de direitos autorais, exceções à Lei Brasileira de Direitos Autorais etc.

### **Definição das regras de preenchimento dos metadados**

Tão importante quanto definir os metadados, é definir as regras de preenchimento para cada um deles. Por essa razão, iniciamos os estudos que fundamentarão a definição dessas regras, que compreendem estudos relacionados à catalogação e classificação (descrição física e

temática) de diferentes tipos de objetos digitais, garantindo assim o seu correto preenchimento e recuperação.

No RCIpea, foi definido apenas um formulário de entrada de dados para todos os tipos de objetos digitais. Foram definidos metadados obrigatórios, que são utilizados para descrever todos os tipos de objetos digitais, como, por exemplo, autor e título. Outros metadados são facultativos, pois alguns objetos digitais não requerem a utilização de todo o conjunto de metadados para a descrição física e temática. Nesse caso, somente os metadados não obrigatórios poderão não ser utilizados na descrição.

### **Considerações finais**

Com a implementação do Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea), parte do conhecimento tácito pode ser explicitado e, juntamente com os demais conhecimentos explícitos da instituição, pode hoje ser representado, organizado e armazenado de forma estruturada. Além disso, tal conhecimento pode ser disseminado com base em padrões internacionais de interoperabilidade, promovendo, assim, um acesso bem mais amplo dos públicos interno e externo à produção técnica e científica da organização.

Esse caso mostra a importância da adoção, por parte de organizações públicas como o Ipea, de um modelo de GC holístico (que considera os vários aspectos da GC: alinhamento estratégico, viabilizadores, ciclo de GC, ciclo KDCA, resultados e partes interessadas). Ilustra também a relevância de se utilizar um método de implementação voltado para eliminar lacunas estratégicas do conhecimento e que conduz a organização a definir uma visão de GC, objetivos, estratégia e

plano de GC, assim como indicadores para verificar se os resultados da estratégia estão sendo alcançados.

Não se resume, como procuramos demonstrar, a apenas uma questão de implementar uma prática ou ferramenta isolada de GC. A prática (repositório institucional) teve por objetivo eliminar uma lacuna estratégica de conhecimento, assegurar a transparência, melhorar o desempenho

institucional e contribuir para o cumprimento da missão do Ipea de produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Além disso, é importante destacar que a prática está alinhada com o modelo de GC e com o método de implementação.

(Artigo recebido em março de 2013. Versão final em abril de 2013).

---

## Referências bibliográficas

ALVARENGA NETO, R. C. D. de; VIEIRA, J. L. G. V. Building a knowledge management (KM) model at Brazil's Embrapa (Brazilian Agricultural Research Corporation): towards a knowledge-based view of organizations. *Electronic Journal of Knowledge management*, v. 9, Issue 2, 2011.

APO. *Knowledge management: facilitator's Guide*, 2009. Disponível em: [http://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-39\\_APO-KM-FG.htm](http://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-39_APO-KM-FG.htm). Acessado em: 9 dez. 2011.

BATISTA, Fábio Ferreira. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/754>. Acesso em 28 fev. 2013.

BAPTISTA, A. A. *et al.* *Comunicação científica: o papel da Open Archives Initiative no contexto do Acesso Livre*. Disponível em: <http://journal.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2007v12nesp1p1/435> Acesso em: 23 fev. 2013.

BARBOSA, J. G. P. *et al.* A proposed architecture for implementing a knowledge management system in the Brazilian National Cancer Institute. *Brazilian administration Review*, v. 6, n. 3, p. 247-262, July/Sept. 2009. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/periodicos/arq\\_pdf/a\\_888.pdf](http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_888.pdf) Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASCHER, M.; CAFÉ, L. Organização da Informação ou Organização do Conhecimento? In: IX ENANCIB. ANCIB, 2008. Disponível em: [http://skat.ihmc.us/rid=1KR7IM7S9-S3HDKP-5STP/BRASCHER%20CAF%C3%89\(2008\)-1835.pdf](http://skat.ihmc.us/rid=1KR7IM7S9-S3HDKP-5STP/BRASCHER%20CAF%C3%89(2008)-1835.pdf) Acesso em: 23 fev.2013.

BRODY, Tim; HARNAD, Stevan. *The research impact cycle*. Disponível em: <http://docs.lib.purdue.edu/context/iatul/article/1729/type/native/viewcontent> Acesso em: 22 fev. 2013.

COSTA, S. M. S; LEITE, F. C. L. Repositórios institucionais como ferramentas de gestão do conhecimento científico no ambiente acadêmico. *Perspectivas em Ciência da Informação*,

- Belo Horizonte, v. 11 n. 2, p. 206-219, maio/ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/pci/v11n2/v11n2a05.pdf> Acesso em: 22 fev. 2013.
- DALKIR, Kimiz. *Knowledge management in Theory and practice*. 2. ed.. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2011.
- EUROPEAN KM FORUM. *Standardized KM implementation*. 2001. Disponível em: [http://www.providersedge.com/docs/km\\_articles/Standardised\\_KM\\_Implementation.pdf](http://www.providersedge.com/docs/km_articles/Standardised_KM_Implementation.pdf). Acessado em: 29 maio 2013.
- FONSECA, A. *Organizational Knowledge assessment methodology*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2006.
- HEISIG, P. Harmonization of knowledge management – comparing 160 KM frameworks around the globe. *Journal of Knowledge Management*, v. 13, n. 4, p. 4-31, 2009.
- INSTRUMENTO PARA A AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA. CICLO 2010. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934\\_490474/Instrumento\\_ciclo\\_2010\\_22mar.pdf](http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934_490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf) Acessado em: 10 de dez. 2011.
- LAGOZE, C.; SOMPEL, H. V. de. The Santa Fe Convention of the Open Archives Initiative. *Dlib Magazine*, vol. 6. n. 2, february 2000. Disponível em: <http://www.dlib.org/dlib/february00/vandesompel-oai/02vandesompel-oai.html> Acesso em: 22 fev. 2013.
- LAWRENCE, Steve. Free online availability substantially increases a paper's impact. *Nature webdebates*. Disponível em: <http://www.nature.com/nature/debates/e-access/Articles/lawrence.html?ref=Penisbuyutucuu.com> Acesso em: 22 fev. 2013.
- Medeiros, G.M. *Organização da informação em repositórios digitais*. UFSC, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/9165>. Acesso em: 05 maio 2012.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *The knowledge-Creating Company*. How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press, 1995.
- OECD. *Survey of knowledge management practices in ministries/ departments/agencies of central government*. Paris: OECD, 2003 [Fontes: Documentos OECD: Gov/PUMA (2003) 17 mar. 2003; PUMA/HRM (2002) 23 jan. 2002; PUMA/HRM (2001) 8 jun. 2001].
- SALAVATI, A.; SHAFEI, R.; SHAGHAYEGH, E. A model for adoption of knowledge management in Iranian public organizations. *European Journal of Social Sciences*, v. 17, n. 1, 2010.
- THE KNOW NETWORK. *Oito critérios mundiais na certificação internacional de auditores em processos de gestão do conhecimento – Metodologia MAKE – Most Admired Knowledge Enterprises*. The Know Network. Disponível em: [http://www.premiomake.com.br/uploads/6/1/1/8/6118855/folder-curso\\_make\\_janeiro-fevereiro\\_2012-sao\\_paulo.pdf](http://www.premiomake.com.br/uploads/6/1/1/8/6118855/folder-curso_make_janeiro-fevereiro_2012-sao_paulo.pdf). Acesso em: 29 maio 2013.

**Resumo – Resumen – Abstract****Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea)***Fábio Ferreira Batista e Veruska da Silva Costa*

O objetivo deste artigo é analisar como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) implementou de forma alinhada um modelo, um método e uma prática de gestão do conhecimento (GC) (repositório do conhecimento). O referencial teórico utilizado é o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira construído por um dos autores deste trabalho após a realização de uma revisão sistemática da literatura sobre modelos de GC na administração pública (BATISTA, 2012). O trabalho iniciou-se com a escolha do modelo. Em seguida, utilizou-se de um roteiro para elaborar o plano de GC. O foco desse plano foi a implementação do repositório institucional. As principais conclusões deste artigo são: i) como resultado da implementação do repositório, parte do conhecimento tácito pode ser explicitado (na forma de narrativas, por exemplo) e, juntamente com os demais conhecimentos explícitos, pode hoje ser representado, organizado e armazenado de forma estruturada; ii) o Ipea implementou não apenas uma prática isolada de GC, mas conseguiu alinhar a prática (repositório) com um modelo e método de implementação de GC; e iii) a importância da adoção, por parte de organizações públicas como o Ipea, de um modelo de GC holístico, isto é, com uma visão integral de GC.

**Palavras-chave:** Modelo de Gestão do Conhecimento; método de implementação de gestão do conhecimento; repositório institucional de acesso aberto

**Alineando el modelo, el método de implementación y la práctica de gestión del conocimiento (GC): el caso del Repositorio del Conocimiento del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea)***Fábio Ferreira Batista y Veruska da Silva Costa*

El propósito de este artículo es analizar cómo el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) puso en práctica un modelo, un método y una práctica de GC de forma integrada. El marco teórico de este trabajo es el Modelo de Gestión del Conocimiento para la Administración Pública Brasileña construido por uno de los autores de este trabajo tras llevar a cabo una revisión sistemática de la literatura sobre modelos de GC en la administración pública (BATISTA, 2012). El trabajo tuvo inicio tras la elección del modelo: Modelo de Gestión del Conocimiento para la Administración Pública Brasileña. En seguida, se formuló un guión para elaborar el Plan de GC. El enfoque del plan fue la implementación del repositorio con vistas a eliminar una brecha de conocimiento. Las principales conclusiones de este artículo son: i) como resultado de la implementación del repositorio, parte del conocimiento tácito puede ser explicitado (en la forma de narraciones, por ejemplo) e, junto con los otros conocimientos explícitos, ahora se puede representar, organizar y almacenar de forma estructurada; ii) IPEA puso en ejecución no sólo una práctica aislada GC, pero ha logrado integrar la práctica (repositorio) con un modelo y método de aplicación GC; e iii) la importancia de la adopción –por organizaciones públicas como el IPEA– de un modelo de GC holístico, es decir, con una visión integral de la GC.

**Palabras clave:** Modelo de Gestión del Conocimiento; Método de Implementación de Gestión del Conocimiento; Repositorio Institucional de Acceso Abierto

## Matching the model, the method of implementation and the practice of knowledge management: the case of the Institutional Repository of the Institute for Applied Economic Research (Ipea) in Brazil

*Fábio Ferreira Batista and Veruska da Silva Costa*

This paper aims to assess how the Institute for Applied Economic Research (Ipea) was able to implement a KM framework, a KM method and a KM practice in an integrated way. The theory behind this work is the KM Framework for the Brazilian Public Administration designed by one of the authors of this paper after a literature review about KM frameworks in the public administration (BATISTA, 2012). Following this decision, a KM Plan was draft based on an implementation method designed for that purpose. The plan main focus was the implementation of a repository to eliminate a knowledge gap and to improve organizational performance. This article main conclusions are: i) as a result of the repository implementation, part of Ipea's tacit knowledge (for example in the form of storytelling) can be made explicit and, together with other explicit knowledge, can now be represented, organized and stored in a structured form; Ipea did not implemented a single KM practice, but it was able to integrate the practice (repository) with a KM framework and KM implementation method; and iii) the importance of the adoption of a holistic (or systematic view) KM framework by public organizations, such as Ipea.

**Keywords:** Knowledge Management Framework; KM Implementation Method; Open Access Institutional Repository

---

Fábio Ferreira Batista

Doutor em Ciência da Informação. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Professor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: fabio.batista@ipea.gov.br

Veruska da Silva Costa

Bacharel em Biblioteconomia. Gerente do Projeto Repositório do Conhecimento do Ipea (RCIpea), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: veruska.costa@ipea.gov.br

# Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI

*Diana Leite Nunes dos Santos e João Souza Neto*

## **Introdução**

Weil e Ross (2006) citam os investimentos e a priorização da Tecnologia da Informação (TI) entre as cinco decisões-chave a serem tratadas para se alcançar uma governança de TI eficaz. Essa decisão estratégica envolve determinar quanto gastar, em que gastar (o portfólio de investimentos de TI) e como alinhar as necessidades de diferentes partes interessadas com as prioridades estratégicas.

A questão sobre investimentos também tem destaque na norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 – referencial sobre governança corporativa de TI –, que elenca o princípio da aquisição entre os seis princípios que devem nortear a boa governança de TI, nos seguintes termos:

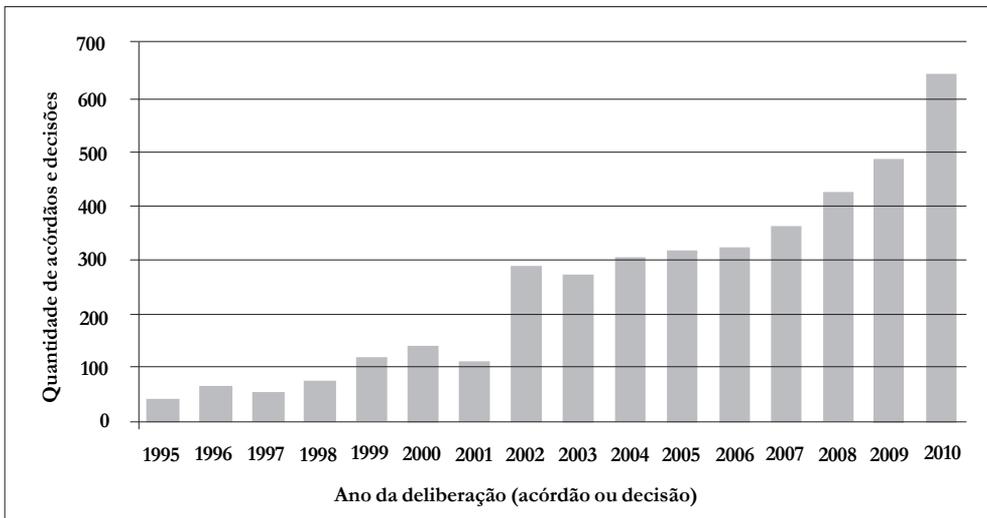
“As aquisições de TI são feitas por razões válidas, com base em análise apropriada e contínua, com tomada de decisão clara e transparente. Existe um equilíbrio apropriado entre benefícios, oportunidades, custos e riscos, de curto e longo prazo” (ABNT, 2009, p. 6).

Grembergen e De Haes (2010) identificam 33 práticas, 12 estruturas, 11 processos e 10 mecanismos relacionais para governança corporativa de TI, e sua pesquisa mostra que o controle e reporte do orçamento de TI está entre os cinco elementos de maior efetividade para se alcançar o sucesso dessa governança.

Além do destaque encontrado em nível estratégico, esse assunto também é tratado nas esferas tática e operacional. Encontram-se referências na área de gestão de projetos, como no guia PMBOK 4.0 e na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (MGP-SISP), que trazem um capítulo exclusivo tratando da área de conhecimento “Aquisições”; e no *framework* COBIT 5, com as práticas *APO06.03 Create and maintain budgets* e *BAI03.04 Procure solution components*, e o processo *APO10 Manage Suppliers*.

No âmbito da administração pública federal (APF), as contratações de soluções de TI ganham importância e relevância ao se considerar o volume dos gastos em TI, que, em 2010, somaram cerca de R\$ 12,5 bilhões, sendo que parte significativa desse orçamento se dirige para a contratação de serviços relacionados a *software*, conforme levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2012a, p. 14).

Uma parcela tão significativa do orçamento público e a provável dependência direta ou indireta da TI para a execução de um orçamento que chega a R\$ 1,8 trilhão (BRASIL, 2010) trouxeram grande visibilidade e preocupação aos órgãos de controle como o TCU, o que pode ser observado no crescimento contínuo e acelerado da quantidade de acórdãos e decisões relacionados a contratações de TI, como mostra a Figura 1 (CRUZ, 2011, p.25).



Fonte: Cruz, 2011.

**Figura 1: Evolução das deliberações do TCU acerca de contratações de serviços de TI**

Em atendimento ao item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) publicou a Instrução Normativa nº 4/2008 (IN – SLTI 4/2008), que passou a vigorar em janeiro de 2009. Ainda em 2008, destacam-se também os Acórdãos 1.603/2008 e 2.471/2008 do TCU, que tratam amplamente de recomendações acerca de como devem ser gerenciados e formulados os processos de aquisição de serviços de TI por parte dos órgãos da APF.

A IN – SLTI 4 é um importante normativo que, assim que foi publicado, causou grande impacto nos órgãos que compõem o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). Este, em resposta, propôs, em sua Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI),

“um conjunto de objetivos e ações voltadas a adequar o arcabouço institucional e gerencial, de modo que se viabilizasse a transição entre a situação existente anteriormente à edição da IN – SLTI 4/2008 e o pleno cumprimento das novas normas relativas à contratação dos serviços de TI” (HENKIN; SELAO, 2010, p.75).

Contudo, apesar do andamento das ações institucionais relacionadas a IN – SLTI 4, como a publicação do guia prático para contratação de soluções de TI e treinamentos para servidores públicos, observa-se uma lacuna no que se refere ao acompanhamento e monitoramento da real adoção do processo proposto.

Alguns estudos que abordam as contratações de TI no setor público relatam problemas em decorrência da falta de formalização do processo de contratação,

falta de conhecimento sobre ele e das deficiências na sua execução (GUARDA, 2011; BARBOSA *et al.*, 2006; CARDOSO, 2006).

Um levantamento com abordagem direta, porém sem aprofundamento, sobre o processo de contratação de TI foi o autodiagnóstico aplicado aos diferentes órgãos da APF no ano de 2009 e 2010 pela SLTI, no qual foram realizadas apenas duas perguntas genéricas: “A área de TI possui um processo formal de aquisição de bens

**“... apesar do andamento das ações institucionais relacionadas a IN – SLTI 4, (...) observa-se uma lacuna no que se refere ao acompanhamento e monitoramento da real adoção do processo proposto.”**

e serviços?” e “O processo está alinhado com a IN – SLTI 4/2008?”, tornando o instrumento insuficiente para uma análise mais detalhada do assunto.

Para este estudo foi elaborado um instrumento avaliativo que visa a identificar a conformidade do processo de contratação de soluções de TI em execução em uma entidade pública com o processo

descrito no “Guia prático para contratação de soluções de Tecnologia da Informação versão 1.1” baseado na IN – SLTI 4/2010, considerando contratações a partir de 2011.

Além de explicitar quais atividades estão ou não conformes ao normativo, esse instrumento também propõe uma autoavaliação da maturidade para cada uma das três fases da IN – SLTI 4/2010: Planejamento da Contratação de Soluções de TI (PCTI), Seleção do Fornecedor de Soluções de TI (SFII) e Gerenciamento do Contrato de Soluções de TI (GCTI).

Sendo assim, durante o desenvolvimento deste artigo é mostrado o panorama geral das legislações relacionadas às contratações no setor público, com ênfase na IN – SLTI 4, sendo o referencial teórico completado com considerações acerca de modelos de avaliação de maturidade e de conformidade de processos. A seção seguinte traz a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, em que o Ministério Público Brasileiro (MPB) é também situado como universo da pesquisa, cujo processo de aquisições de TI está em elaboração e será baseado na IN – SLTI 4/2010. Após os ajustes decorrentes em um estudo-piloto aplicado em uma instituição pertencente ao MPB, esse instrumento foi utilizado em um levantamento nacional com participação de 13 ministérios públicos, que representam cerca de 43% do total, obtendo-se o panorama atual desse segmento público com relação aos processos de compras de soluções de TI. Finalizando, realiza-se a análise dos dados obtidos e apresentam-se as conclusões.

Espera-se que este estudo possa contribuir com um mecanismo eficaz para medir e analisar a evolução e o grau de implementação, conformidade e maturidade dos processos de contratação propostos na IN – SLTI 4, como sugerido

por Henkin e Selo (2010, p.94), permitindo uma aplicação regular para formação de uma base histórica de uso interno ou externo.

Este trabalho poderá auxiliar também no entendimento da aceitabilidade e aplicabilidade dos referidos processos na esfera da administração pública federal brasileira, em especial contribuindo para que o normativo no âmbito do MPB, ao ser elaborado e proposto, considere a real situação de suas instituições.

## Referencial teórico

### Normativos aplicáveis às contratações no setor público

A garantia de conformidade com os requisitos legais e regulatórios é considerada um dos pilares da governança corporativa de TI (ABNT, 2009) que está em consonância com a Constituição Federal brasileira, conforme o princípio da legalidade, pelo qual as ações do administrador público devem ser pautadas pela legislação e jurisprudência em vigor (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*).

Os gestores públicos brasileiros enfrentam um grande desafio para atender a toda legislação e normativos aplicáveis ao setor público, mesmo quando se reduz o escopo para processos de contratação de soluções de TI. A criação e institucionalização desses processos envolvem frequentemente ações complexas, como:

“a identificação dos requisitos necessários, a garantia da qualidade dos resultados esperados, os critérios de aceitação, a gestão de mudanças, as transferências de conhecimentos, a legislação pertinente, entre outros. E envolvem também questões de relacionamento entre clientes e fornecedores, o

que implica competências administrativas e jurídicas” (CRUZ, 2011).

Segundo Cruz (2008), o normativo aplicável às contratações de serviços de TI é bastante extenso e o processo de sua catalogação não é simples. Devem-se considerar os aspectos constitucionais, de organização administrativa, orçamentários, de licitações e contratos, de direito autoral, de segurança da informação e crimes digitais, relativos a políticas governamentais e de requisitos das instâncias do controle, além de se considerar as normas e modelos de governança de TI: ISO/IEC 38500 e Cobit; normas e modelos de melhoria de processo de *software*: ISO/IEC 12207, ISO/IEC 15504, CMM, CMMI, MPS.BR; modelos de capacidade em contratações: e SCM-SP, e SCM-CL; modelos com foco em aquisição de *software*: IEEE STD 1062, SA-CMM, CMMI-ACQ, Guia de Aquisição-MPS.BR.

Diante desse cenário, Cruz (2008) criou o Quadro Referencial Normativo para contratações de serviços de TI no setor público (QRN), que foi reconhecido como referencial para orientação de gestores por meio do Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário (BRASIL, 2009) aplicável ao Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público.

“O QRN foi elaborado com base em um modelo genérico do processo de contratação de serviços no setor público (organizado em fases, atividades e etapas) compilado a partir de modelos de referência. Contém 289 entendimentos condensados (corolários) que sumarizam os requisitos legais extraídos de 153 fontes da legislação, jurisprudência e outras fontes auxiliares” (CRUZ, 2008).

Somando-se a esse conjunto de legislações, normas, modelos e jurisprudências

para contratação, também é necessário considerar os regulamentos internos ao órgão, como a política de segurança da informação (PSI), além da legislação e da jurisprudência específicas sobre os processos de trabalho que a solução apoiará, como considerar a Lei nº 8.112/1990 na aquisição de um sistema de gestão de recursos humanos (BRASIL, 2012, p. 42).

Em seu “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação: Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação”, o TCU ressalta um dos aspectos mais importantes das contratações, que é a prática conhecida como “terceirização de serviços”. Encontra-se no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 10, § 7º a diretriz para que a APF se desobrigue da execução de tarefas operacionais, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, desde que a iniciativa privada esteja suficientemente desenvolvida na área, bem como não haja comprometimento da segurança nacional.

O Decreto nº 2.271/1997 regulamentou, trinta anos depois, a diretriz de execução indireta contida no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967 e incluiu as atividades de informática no rol de serviços que devem ser preferencialmente objeto de execução indireta (Decreto 2.271/1997, art. 1º, § 1º). Posteriormente, a IN – SLTI 4/2008 regulamentou a execução indireta de serviços de TI, à luz da legislação corrente (Leis 8.666/1993 e 10.520/2002) e da jurisprudência sobre o assunto, que, depois, foi atualizada pela IN – SLTI 4/2010. As normas citadas, bem como muitas outras, regulamentam o uso de montante considerável aplicado em TI pela APF.

Por fim, a fundamentação legal citada é, em grande parte, aplicável a toda a APF. Contudo, alguns normativos não são de observância obrigatória por alguns órgãos,

a exemplo do Decreto nº 2.271/1997, que não se aplica a entidades como as estatais, e de instruções normativas da SLTI que não são de cumprimento obrigatório para órgãos não pertencentes ao SISP. Entretanto, são considerados boas práticas em contratação, sendo a adoção voluntária desses normativos recomendada pelo TCU (BRASIL, 2012, p.16).

### **A Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI**

No âmbito da APF, para os órgãos integrantes do SISP no Poder Executivo federal, o processo de contratação de soluções de TI passou a ser objeto de legislação específica a partir da edição da Instrução Normativa nº 4/2008, que foi publicada inicialmente em maio de 2008 e depois atualizada em novembro de 2010 e, novamente, em fevereiro de 2012 pela IN – SLTI 2/2012.

Cabe registrar que o fato de ter sido elaborada uma Instrução Normativa específica para serviços de TI

“implica a admissão de que a natureza e o processo da compra de serviços de Tecnologia da Informação possuem características que os distinguem da natureza e do processo de compra de outros serviços; caso contrário, seria suficiente a legislação então vigente sobre compras governamentais (leis e instruções normativas sobre licitações, pregões, entre outros aspectos das aquisições de bens e serviços pela administração pública federal)” (HENKIN; SELAO, 2010).

O conjunto de normas e regras que constituem a IN – SLTI 4/2008, 3/2009 e 4/2010 foram derivadas de recomendações dos Acórdãos 786/2006, 1.480/2007, 1.999/2007, 2.471/2008 e 1.915/2010,

todos do Plenário do TCU. Observa-se, no entanto, que a IN – SLTI 2/2012 não se encontra alinhada às recomendações daquele órgão, pois afirma, contrariamente às recomendações do TCU, a não aplicabilidade da IN – SLTI 4 para:

“I – as contratações em que a contratada for órgão ou entidade, nos termos do art. 24, inciso VIII da Lei nº 8.666, de 1993, ou empresa pública, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, modificado pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e

II – as contratações cuja estimativa de preços seja inferior ao disposto no art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei nº 8.666, de 1993” (BRASIL, 2012a).

A Figura 2 mostra a estrutura da norma que traz, no seu primeiro capítulo, dois importantes mecanismos de governança que apoiam a contratação de soluções em TI. O primeiro é a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), elaborada pelo órgão central em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais do SISP, que é revisada anualmente e contém orientações gerais para as áreas de TI dos órgãos e entidades da APF e entidades integrantes do SISP (art. 3º).

Em seguida, a norma aborda a obrigatoriedade do “planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.” (art 4º). Fica, portanto, estabelecido que os órgãos e entidades da APF devem realizar seus processos de aquisição de serviços de TI de forma que estejam orientados e alinhados por instrumentos estratégicos, sejam institucionais ou específicos de TI de cada órgão. A ênfase no processo de planejamento se refere a mais

de uma dimensão: o planejamento de cada contratação deve ser precedido pelo PDTI de cada órgão e estar alinhado com este, que, por sua vez, deve estar em consonância com as estratégias gerais do órgão ou entidade da APF à qual pertence, bem como com as diretrizes da EGTI do SISP.

No segundo capítulo, encontra-se o processo de contratação de serviços de TI, constituído das fases de planejamento da contratação, de seleção do fornecedor e de gerenciamento do contrato, que também é considerado um importante mecanismo de governança para contratação de soluções em TI (CRUZ, 2011).

Na fase PCII, observam-se os cuidados com a definição das responsabilidades dos envolvidos, justificativas e resultados esperados e fonte de recursos. Essa fase tem início com o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) pela Área de Tecnologia da Informação, oriundo da Área Requisitante da Solução. A Figura 3 elenca as etapas do Planejamento da Contratação com base no guia prático para

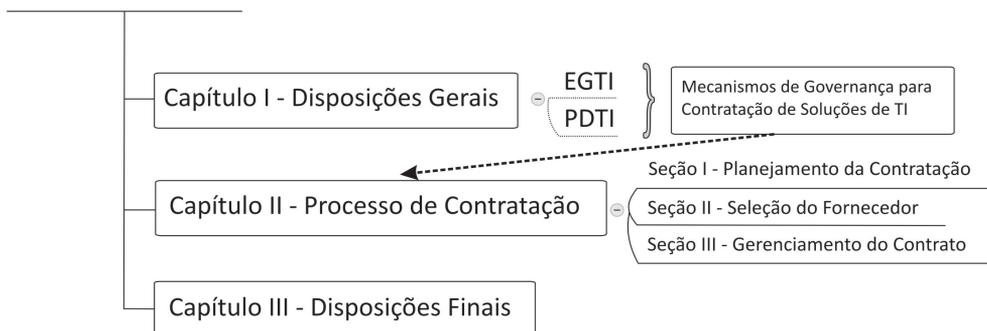
contratação de soluções de Tecnologia da Informação versão 1.1.

Conforme o art. 21 da IN – SLTI 4/2010, “a fase de Seleção do Fornecedor terá início com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico pela Área de Tecnologia da Informação à área de licitações”, cabendo à última a responsabilidade pela fase. Além disso, caberá à área de TI:

- apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação nas respostas aos questionamentos ou às impugnações dos licitantes; e
- apoiar na análise e julgamento das propostas e dos recursos apresentados pelos licitantes.

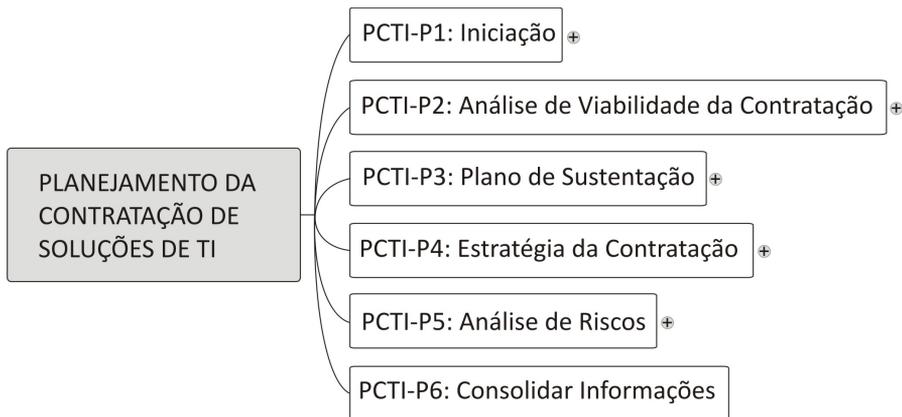
Essa fase é encerrada com a assinatura do contrato e com a nomeação de pessoas para exercerem os papéis de: gestor do contrato; fiscal técnico do contrato; fiscal requisitante do contrato; e fiscal administrativo do contrato. A Figura 4 mostra o detalhamento dessa fase, com as principais etapas da SFTI.

**Instrução Normativa SLTI 4/2010**



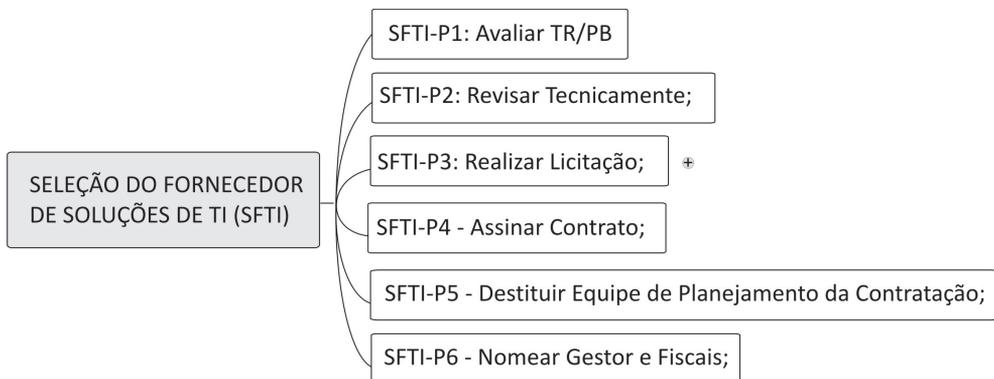
Fonte: Brasil, 2012a. Adaptado pelos autores.

**Figura 2: Estrutura da IN – SLTI 4/2010 atualizada pela IN – SLTI 2/2012**



Fonte: Brasil, 2012a. Adaptado pelos autores.

**Figura 3: Etapas do Planejamento da Contratação de Soluções de TI (PCTI)**



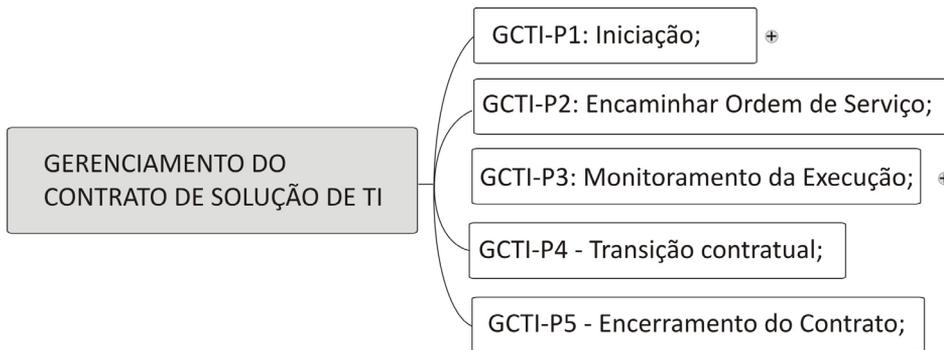
Fonte: Brasil, 2012a. Adaptado pelos autores.

**Figura 4: Etapas da Seleção do Fornecedor de Soluções de TI (SFTI)**

O GCTI, de acordo com o art. 25 da IN – SLTI 4/2010, “visa a acompanhar e garantir o fornecimento dos bens e a adequada prestação dos serviços que compõem a solução de tecnologia da informação durante todo o período de execução do contrato”, e conta com as etapas descritas na Figura 5.

#### **Avaliação da conformidade com a IN – SLTI 4/2010**

Segundo definição da norma ABNT NBR ISO/IEC 17000:2005, a avaliação da conformidade é a “demonstração de que os requisitos especificados relativos a um produto, processo, sistema, pessoa ou organismo são atendidos” (ABNT, 2005).



Fonte: Brasil, 2012a. Adaptado pelos autores.

**Figura 5: Etapas do Gerenciamento do Contrato de Soluções de TI (GCTI)**

Apesar de o processo de contratação de soluções de TI estar definido e detalhado no Modelo de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (MCTI), proposto no “Guia prático para contratação de soluções de Tecnologia da Informação versão 1.1”, e que se baseia nas fases e processos descritos na IN 4/2010, esse modelo não oferece uma proposta para avaliação de conformidade (BRASIL, 2011).

Portanto, para se executar esse tipo de aferição, é necessário considerar o que seriam os requisitos do referido processo e os critérios para atendimento dos mesmos. O MCTI é composto por fases que contêm fluxos ou processos, atividades, artefatos e atores, conforme a Tabela 1.

Poder-se-ia considerar, por exemplo, que os requisitos especificados para o

MCTI se traduzem na forma dos artefatos gerados para cada uma de suas fases, concluindo-se que, se os artefatos existem, a fase está em conformidade. Essa abordagem, no entanto, tem alguns pontos de falha: um artefato pode ter sido gerado sem a execução de alguma atividade como prevê o modelo, ou mesmo posteriormente, quebrando o fluxo de um processo. Há também a questão do vocabulário adotado na denominação dos artefatos, pois, apesar de apresentarem uma descrição, não existe uma taxonomia ou uma ontologia que certifique que o entendimento é padronizado e comum nas diferentes instituições que devem seguir o normativo.

Com essas observações e considerando a definição de requisito como uma característica ou condição indispensável para a

**Tabela 1: Distribuição dos Processos, Atividades, Artefatos e Atores do MCTI**

Fases	Processos	Atividades	Artefatos	Atores
PCTI	5	41	8	7
SFTI	3	7	1	4
GCTI	5	19	4	5

Fonte: Brasil, 2011.

existência ou execução do processo, o item “Atividades” apresenta-se como o melhor candidato para aferição da conformidade. Afinal, para as atividades serem executadas, é necessária a participação dos atores e o seu resultado final é a criação, atualização ou eliminação de algum artefato. Além disso, essas atividades ocorrem segundo um fluxo mapeado, agregando, em consequência, todos os componentes das fases do MCTI. Em resumo, ao se avaliar a execução ou não de cada uma das atividades, deve ser possível demonstrar que os requisitos relativos ao processo são atendidos, evidenciando que há conformidade ou não com a norma.

Dada a natureza dinâmica dos processos, é possível existirem instâncias diferentes de um mesmo processo acontecendo simultaneamente, onde as atividades que o compõem podem ocorrer em uma instância, mas terem sido negligenciadas em outra. Logo, a utilização de *checklists* com opções binárias só funcionaria para avaliar a conformidade de cada instância do processo, o que poderia tornar a avaliação demorada, prejudicando sua eficiência quanto ao provimento de informações gerenciais em tempo hábil.

Por isso, é conveniente considerar o uso de uma escala *Likert*, que permite aos avaliados se posicionarem em diversos níveis, e analisarem, para um conjunto de contratações de TI, se uma atividade é realizada sempre, nunca ou às vezes (conforme a granularidade escolhida para a escala), em vez de analisarem individualmente cada contratação.

O critério para medir a conformidade pode ser, portanto, a execução ou não das atividades de cada fase, considerando um período e um conjunto de contratações. Por exemplo, se no ano de 2011 ocorreram cinco contratações de TI e somente em três

delas (60%) a atividade A foi executada e a atividade B ocorreu em todas as cinco instâncias do processo (100%), a fase composta pelas atividades A e B não pode ser considerada 100% conforme, pois apenas 50% da fase (atividade B) é sempre executada. Logo, seria considerado 50% de conformidade para esse exemplo.

Cabe ressaltar que o uso da escala *Likert* também proporciona uma oportunidade para análise mais detalhada, pois, no exemplo acima, apesar de haver um nível de conformidade de apenas 50%, é possível observar que o esforço para se alcançar um índice de 100% consiste em aumentar o índice de execução da atividade A de 60% para 100%.

### **Avaliação da maturidade de processos**

A IN – SLTI 4/2010 se destaca entre os diversos modelos ou processos com foco em aquisição de *software*, como o Guia de Aquisição-MPS.BR, o CMMI *for Acquisition* (CMMI-ACQ) e o COBIT, por ser aplicada à realidade da gestão pública brasileira e alinhada à nossa legislação. Porém, o MCTI não provê uma ferramenta, modelo ou orientações para a medição da maturidade do processo.

A Melhoria do Processo de Software Brasileiro (MPS.BR) é um programa coordenado pela Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (SOFTEX), composto por diversos documentos. O Guia Geral 2009 descreve a estrutura do modelo e dos níveis de maturidade, processos e capacidade, resultados esperados e oferece uma visão geral dos guias de implementação dos níveis, do processo de avaliação e do guia de aquisição (SOFTEX, 2009).

Nesse modelo, cada nível de maturidade representa uma combinação entre processos

e suas capacidades, com uma evolução caracterizada por sete estágios de melhoria (de A a G), possibilitando prever o desempenho da organização a partir da implementação de um ou mais processos. Observa-se que o Processo Aquisição – AQU encontra-se no Nível F – Gerenciado, o que significa, nesse modelo, que é acrescido pelos processos do nível de maturidade anterior e dos demais processos do nível F: Garantia da Qualidade; Gerência de Configuração; Gerência de Portfólio de Projetos; e Medição (SOFTEX, 2009). É, portanto, um modelo de maturidade bem específico e aplicável somente no contexto proposto no MPS.BR.

Já o CMMI-ACQ versão 1.3 provê orientação para a aplicação das melhores práticas CMMI pelo contratante, que são focadas em atividades para iniciar e gerir a aquisição de produtos e serviços que atendam às necessidades do cliente (SEI, 2010). Quanto à avaliação, o documento se refere ao *Appraisal Requirements for CMMI* (ARC), que descreve os requisitos para se criar modelos para diferentes tipos de avaliações, variando a formalidade em três classes, em que a classe A é definida como um método formal para um *benchmarking* completo. Conforme a finalidade da avaliação e natureza das circunstâncias, pode-se elaborar uma autoavaliação, uma breve avaliação inicial ou uma avaliação externa (SEI, 2010). De qualquer forma, o CMMI-ACQ não detalha uma avaliação de maturidade específica para os processos de aquisições de TI, mas se apoia no ARC, que é considerado uma referência para se entender ou propor modelos de avaliação.

O COBIT 4.1 é um *framework* para gerenciar e controlar as atividades de TI, com uma compilação de boas práticas divididas em quatro domínios, num total de 34 processos (ITGI, 2007). Entre esses, o domínio de Aquisição e Implementação é o

que está mais relacionado à contratação de serviços de TI, embora processos de outros domínios também sejam referenciados.

Para o ITGI (2007), o propósito do modelo de maturidade é identificar onde os problemas estão e como estabelecer prioridades para melhorias, e não simplesmente avaliar o nível de aderência aos objetivos de controle. Analisar a maturidade de um processo COBIT deve permitir à organização identificar o estágio atual da

**“... as instituições com áreas de TI muito pequenas obtiveram os piores índices de conformidade e maturidade medidos.”**

empresa, o estágio atual do mercado (*benchmarking*), a maturidade pretendida e o caminho a ser percorrido para sair da situação atual para a situação futura. Cada processo do COBIT é avaliado segundo uma escala genérica, complexa, e que exige uma visão completa e sistêmica da organização, que é apresentada no Quadro 1 (XAVIER, 2010).

**Quadro 1: Maturidade do COBIT 4.1**

0 - Inexistente	Completa falta de um processo reconhecido. A organização nem mesmo reconheceu que existe uma questão a ser trabalhada.
1 - Inicial / <i>Ad hoc</i>	Existem evidências de que a organização reconheceu a existência de questões que precisam ser trabalhadas. No entanto, não existe processo padronizado; ao contrário, existem enfoques <i>ad hoc</i> que tendem a ser aplicados individualmente ou caso a caso. O enfoque geral de gerenciamento é desorganizado.
2 - Repetível, porém Intuitivo	Os processos evoluíram para um estágio em que procedimentos similares são seguidos por diferentes pessoas, fazendo a mesma tarefa. Não existe um treinamento formal ou uma comunicação dos procedimentos padronizados e a responsabilidade é deixada com o indivíduo. Há um alto grau de confiança no conhecimento dos indivíduos e, conseqüentemente, erros podem ocorrer.
3 - Definido	Procedimentos foram padronizados, documentados e comunicados por meio de treinamento. É requerido que esses processos sejam seguidos; no entanto, possivelmente, desvios não serão detectados. Os procedimentos não são sofisticados, mas existe a formalização das práticas existentes.
4 - Gerenciado e Mensurável	A gerência monitora e mede a aderência aos procedimentos e adota ações quando os processos não estão funcionando bem. Os processos são constantemente aprimorados e fornecem boas práticas. Automação e ferramentas são utilizadas de uma maneira limitada ou fragmentada.
5 – Otimizado	Os processos foram refinados em um nível de boas práticas e são continuamente aprimorados. A TI é utilizada como uma opção para automatizar o fluxo de trabalho, provendo ferramentas para aprimorar a qualidade e efetividade, tornando a organização rápida em adaptar-se.

Fonte: ITGI, 2007, p.21. Adaptado pelos autores.

O COBIT 4.1 oferece uma abordagem para avaliação da maturidade em que cada processo apresenta um modelo de maturidade próprio, tornando este um modelo muito específico para avaliação da maturidade e único para cada um dos 34 processos. Porém, esse *framework*, após um estudo intitulado *IT Governance and Process Maturity* (ITGI, 2008), passou a apresentar também uma proposta com operacionalização simplificada e genérica por meio do uso de atributos.

Esse modelo genérico prevê a identificação de seis atributos referenciais (Sensibilização e Comunicação; Políticas, Planos e Procedimentos; Ferramentas e Automação; Habilidades e Conhecimento; Responsabilidade e Responsabilização; e Metas e Mensuração). Tais atributos são organizados em uma escala de 0 a 5 (0 = não existente, 1 = inicial ou *ad hoc*, 2 = repetível, mas intuitivo, 3 = definido, 4 = gerenciado e mensurável, e 5 = otimizado) que permite a sua aplicação para qualquer processo, eliminando a necessidade de utilizar o modelo de maturidade específico de cada processo, bastando utilizar a Tabela de Maturidade de Atributos

parcialmente mostrada no Quadro 2 (XAVIER, 2010).

### Procedimentos metodológicos

Ao explicitar quais atividades estão ou não em conformidade com o normativo, os conhecimentos sobre o processo e as deficiências na sua execução podem ser aplicados de forma imediata e eficaz nas instituições envolvidas, evidenciando os problemas vivenciados nessas organizações quanto à execução do processo conforme prediz a norma.

A avaliação da percepção da maturidade das fases do processo por parte dos gestores de TI também proporciona um conjunto de informações que podem ser utilizadas pelos gestores envolvidos em seus planejamentos futuros, seja na implementação de ações corretivas ou controles ou, até mesmo, na manutenção de determinado nível de maturidade alcançado.

Este estudo pode, então, ser caracterizado, quanto à sua natureza, como uma pesquisa aplicada, pois “visa a fornecer subsídios para a resolução de problemas práticos” (GONDIM e LIMA, 2006).

**Quadro 2: Trecho da Tabela de Maturidade de Atributos (nível de maturidade 1)**

Sensibilização e Comunicação	Políticas, Padrões e Procedimentos	Ferramentas e Automatização	Habilidades e Conhecimento	Responsabilidades e Prestação de Contas	Estabelecimento de Metas e Avaliação
<b>Nível 1</b>					
Um reconhecimento emergente para a necessidade do processo. Há comunicação esporádica das questões.	Existem abordagens <i>ad hoc</i> para os processos e práticas. O processo e as políticas são indefinidos.	Algumas ferramentas podem existir, mas seu uso é baseado em ferramentas padrão de <i>desktop</i> . Não há uma abordagem planejada para o uso das ferramentas.	As habilidades necessárias para o processo não são identificadas. Não existe um plano de formação e nenhum treinamento formal ocorre.	Não há definição de responsabilidades e prestação de contas. As pessoas se apropriam das questões com base em sua própria iniciativa, de forma reativa.	Objetivos não são claros e nenhuma medição ocorre.

Fonte: Xavier, 2010.

Neste estudo, os dados coletados expressam a percepção dos respondentes, indicando uma interpretação do fenômeno e configurando uma característica qualitativa. Por outro lado, essas opiniões puderam ser traduzidas em números com o objetivo de análise apoiada em recursos e técnicas estatísticas como a média, porcentagem e mediana, indicando uma característica quantitativa.

Quanto aos fins, o aspecto descritivo desta pesquisa fica claro pois “expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno” (VERGARA, 1998, p. 45) ao investigar o universo do Ministério Público Brasileiro. Ela também pode ser considerada exploratória, já que envolve levantamento bibliográfico e entrevistas com os gestores responsáveis pelos processos de governança de TI e contratações de soluções de TI em suas organizações, e pesquisa documental, em especial a procura e seleção de normativos como os Acórdãos do TCU relacionados a contratações de TI. Como meio de investigação (ou procedimento técnico), foi utilizado o levantamento que, “mediante a utilização de questionários e entrevistas estruturadas, possibilita o conhecimento direto da realidade e a quantificação dos fenômenos, além de permitir a obtenção de resultados com relativa rapidez e economia” (GIL, 2009, p. 9).

O protocolo de trabalho incluiu as atividades prévias, como a escolha do MPB como universo para pesquisa, a elaboração de questionário e identificação dos responsáveis em cada instituição e uma apresentação presencial dos objetivos e procedimentos da pesquisa, estabelecendo o período para respostas, por ocasião de encontro realizado com a alta direção das áreas de Tecnologia da Informação dos MP brasileiros em outubro de 2012. As atividades posteriores ao levantamento de

dados foram o envio de relatório consolidado com uma análise dos dados e o agradecimento aos respondentes.

Uma análise documental também foi realizada, em que se procurou identificar, no piloto e nas demais instituições, a existência de algum normativo, mapeamento de processo, mecanismo de controle ou documento formal que tratasse especificamente do tema das contratações de TI. Além de ter sido realizado um estudo aprofundado da IN – SLTI 4/2010 e do seu guia prático para contratação de soluções de tecnologia da informação versão 1.1.

Nas instituições participantes, a única documentação encontrada foi uma portaria regulamentadora do processo de contratações de TI na organização piloto. Ela foi analisada com especial atenção na identificação das atividades das fases da IN – SLTI 4/2010, por meio de um mapeamento entre os artigos da IN – SLTI 4/2010 e os artigos dispostos na portaria regulamentadora do órgão. Foi identificado que todos os artigos que descrevem atividades do processo são idênticos nos dois documentos. As diferenças encontradas foram nos artigos sobre planejamento prévio (PDTI e EGTI), e vedações e disposições finais, como o Art.32 da IN – SLTI 4/2010 que trata da revogação da IN – SLTI 4/2008.

O instrumento proposto para medir a conformidade das contratações de soluções de TI com a IN – SLTI 4/2010 consistiu em um questionário com uso de escala *Likert* de 5 pontos, variando de “0 – Nunca é realizada a 4 – É realizada para todas as demandas”, composto pelas atividades das fases, como pode ser observado na Figura 6. Essa escala é amplamente utilizada e força os entrevistados a indicar o grau de concordância ou discordância das variáveis apresentadas (MALHOTRA, 2001).

PCTI - Planejamento da Contratação de Soluções de TI  
PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TI

\* Considerando o Processo de Iniciação, escolha a alternativa mais adequada ao seu caso real, considerando a frequência com que cada atividade foi realizada.

	Nunca é realizada.	É realizada em menos de 50% das demandas	É realizada em cerca de 50% das demandas	É realizada em mais de 50% das demandas	É realizada para TODAS as demandas
Verificação dos requisitos do DOD (Documento de Oficialização da Demanda) e suas devidas alterações.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Indicação formal de um ou mais integrante técnico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Análise do DOD - Documento de Oficialização da Demanda.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Indicação de um ou mais integrante administrativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituição formal de uma equipe de planejamento da contratação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

 Lembre-se: considere somente as compras realizadas ou em andamento no período selecionado no início deste questionário!

Fonte: Elaboração própria.

### Figura 6: Exemplo de pergunta do questionário

O critério para determinar a conformidade dos processos de contratação com a IN – SLTI 4/2010 foi a verificação de quantas atividades de cada fase foram realizadas para **todas** as demandas. Ou seja, em um primeiro momento, se a atividade foi realizada em mais de 50% das demandas, ela **não** está em conformidade com a norma, pois se espera que seja sempre executada, e não apenas executada na maioria das vezes. Contudo, essa informação é considerada na análise dos dados, para se identificar quais atividades ou fases estão mais próximas de serem consideradas em conformidade e quais estão em pior situação. Sendo assim, uma fase com sete atividades, em que cinco foram informadas como “realizada para TODAS as demandas”, tem uma conformidade de aproximadamente 71% com a IN – SLTI 4/2010, para uma instituição em particular.

Ao se considerar o conjunto de instituições que participaram da pesquisa, objetivando gerar um panorama geral da conformidade, os dados obtidos foram classificados por meio do percentual de instituições que responderam “realizada para TODAS as demandas” para cada atividade. A partir daí, utilizou-se a média desses percentuais encontrados nas

atividades para se obter a conformidade da etapa ou processo.

A Tabela 2 apresenta o resumo desses percentuais, mostrando um detalhamento para o PCTI e outro para o Plano de Sustentação, que é parte do PCTI. Ou seja, considerando o Plano de Sustentação, 15% das instituições respondentes indicaram que a atividade (a definição dos recursos materiais) é “realizada para TODAS as demandas”. A média de 13% para o Plano de Sustentação é resultado dos valores informados para as atividades dessa etapa, que aparecem na parte inferior da tabela. Por sua vez, a média encontrada para o Plano de Sustentação é considerada no cálculo da média de 31% do Planejamento de Contratações de TI e esta, junto com os valores obtidos similarmente para a Seleção de Fornecedores de TI (69%) e Gerenciamento do Contrato da Solução de TI (46%), geram o valor médio de 48% de conformidade dos Processos de Contratação dos MP brasileiros com a IN04.

Na seção “Avaliação da conformidade com a IN – SLTI 4/2010” deste artigo foi apresentado o modelo de maturidade por atributos do COBIT 4.1, que é genérico o suficiente para permitir a sua aplicação a qualquer processo, bastando utilizar a Tabela de Maturidade de Atributos. Com

Tabela 2: Cálculo da conformidade dos processos com a IN – SLTI 4/2010

Planejamento de Contratações de TI (PCTI)	MP que indicaram “atividade SEMPRE executada”
<i>Processo de Iniciação</i>	20%
<i>Análise de Viabilidade da Contratação</i>	40%
<i>Plano de Sustentação</i>	13%
<i>Estratégia da Contratação</i>	38%
<i>Análise de Riscos</i>	11%
<i>Consolidação das informações</i>	62%
Média do PCTI	31%
Média do SFTI	69%
Média do CGTI	46%
Conformidade dos Processos de Contratação dos MP Brasileiros com a IN04	49%

Plano de Sustentação	MP que indicaram “atividade SEMPRE executada”
<i>[A definição dos recursos materiais]</i>	15%
<i>[A avaliação do Plano de Sustentação]</i>	8%
<i>[A definição das atividades de transição]</i>	8%
<i>[A elaboração da estratégia de continuidade]</i>	15%
<i>[A elaboração da estratégia de independência]</i>	15%
<i>[A consolidação das informações]</i>	15%
<b>Média do Plano de Sustentação</b>	13%

Fonte: Elaboração própria.

isso, o questionário foi elaborado para medir também a maturidade de cada fase do processo, PCTI, SFTI e GCTI. A Figura 7 traz um exemplo para o atributo Consciência e Comunicação com a escala para autoavaliação por meio da escolha do nível mais adequado à organização. Como a escala não oferece valores intermediários, os respondentes foram orientados a se posicionarem no nível em que todas as características fossem atendidas, ou seja, o nível de menor maturidade no caso de dúvida entre dois níveis.

A Tabela 3 mostra o detalhamento da medição e cálculo da maturidade da fase

PCTI para uma instituição participante, em que os resultados obtidos para cada um dos seis atributos são utilizados para o cálculo da média que identifica o nível de maturidade para aquela fase. Para consolidação e visão geral do segmento MPB, a média foi novamente utilizada após o cálculo individual de cada instituição participante.

A aplicação do questionário no piloto foi realizada com três participantes de diferentes cargos na hierarquia da instituição, sendo todos conhecedores do processo de aquisições de TI em vigor, e teve por objetivo possibilitar um melhor

\*  
Considerando o atributo de CONSCIÊNCIA E COMUNICAÇÃO, escolha o nível de maturidade mais adequado para a sua organização.  
**Escolha uma das seguintes respostas:**

- Nível 1 - Reconhecimento da necessidade do processo está surgindo. Existe uma comunicação esporádica das questões.
- Nível 2 - Existe consciência da necessidade de agir. A gerência comunica as questões genéricas.
- Nível 3 - Existe um entendimento da necessidade de agir. O gerenciamento é mais formal e estruturado em sua comunicação.
- Nível 4 - Existe um entendimento de todos os requisitos. Técnicas de comunicação maduras são aplicadas e ferramentas de comunicação padrão são utilizadas.
- Nível 5 - Existe um entendimento avançado dos requisitos. Existe uma comunicação proativa das questões baseada em tendências. Técnicas de comunicação maduras são aplicadas e ferramentas integradas são utilizadas.

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 7: Exemplo de pergunta sobre maturidade do PCTI no questionário**

**Tabela 3: Maturidade do PCTI de uma instituição**

MP3						
Consciência e Comunicação	Políticas, Planos e Procedimentos	Automação Ferramentas	Habilidades e Conhecimentos	Responsabilidades e Prestação de Contas	Metas e Mensuração	MÉDIA
2,00	3,00	1,00	2,00	3,00	3,00	2,33

Fonte: Elaboração própria.

ajuste no instrumento de pesquisa, obtendo-se diferentes visões e críticas. Para as demais instituições participantes, o questionário foi aplicado somente com um participante.

A coleta de dados do piloto foi referente a aquisições realizadas pelo órgão no período de janeiro de 2011 a setembro de 2012. Cada respondente não tomou conhecimento das respostas dos demais e despendeu aproximadamente uma hora para responder a todo o questionário, em dias distintos.

Alguns dos ajustes necessários foram: o acréscimo de um breve resumo sobre o escopo da IN – SLTI 4, esclarecendo que o questionário deveria ser respondido

baseado nas compras reais – que ocorreram no período indicado pelo respondente – que fossem acima de R\$80.000,00, que é o limite estabelecido pelo normativo; e a explicitação de qual processo estava sendo avaliado na maturidade em cada um dos atributos, para não confundir com o processo completo da IN – SLTI 4.

Também foram coletadas características acerca do tamanho da área de TI de cada instituição, com participação de 13 ministérios públicos que representam cerca de 43% do total, assim como informações acerca das estruturas e mecanismos de governança de TI, com a finalidade de apoiar o processo de inferência dos resultados.

## Universo da pesquisa: o Ministério Público Brasileiro

Em 1988, a Constituição Federal fez referência expressa ao Ministério Público no capítulo “Das funções essenciais à Justiça”, definindo as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. A partir de então, na área cível, o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, como meio ambiente; consumidor; patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente; comunidades indígenas e minorias étnico-sociais.

O Ministério Público Brasileiro pode ser entendido como a composição das instituições: Ministério Público da União (MPU), que engloba o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e o Ministério Público do Estado (MPE), presente em cada um dos 26 estados brasileiros. Essas instituições têm assegurada sua autonomia funcional, administrativa e financeira, sendo similar à estrutura do Judiciário, sem, no entanto, fazer parte do mesmo.

Todas essas instituições respondem a um único órgão de controle externo e de fiscalização do exercício administrativo e financeiro: o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Desde sua criação, em 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, o CNMP tem mostrado preocupação com o planejamento estratégico e a atuação das áreas de Tecnologia da Informação, por meio de resoluções e recomendações. Para melhor se estruturar, no intuito de compartilhar experiências, promover estudos, coordenar atividades e fixar políticas e padrões em TI, foi criado

o Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação do Ministério Público, o CPTI-MP, exclusivo para as áreas de Tecnologia da Informação dos Ministérios Públicos (MP), com a participação da alta direção.

Apesar de não fazer parte do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e, portanto, não estar diretamente obrigado a seguir a IN – SLTI 4/2010, o CNMP recebeu recomendações do TCU por meio do Acórdão nº 1.603/2008 no item 9.1.6, do Acórdão nº 1.233/2012 no item 9.16 e do Acórdão nº 54/2012 no item 9.4, para que:

“9.4.1. oriente os órgãos e as entidades do Ministério Público da União a executar as seguintes ações nas contratações de serviços de TI:

9.4.1.1. elaborar estudos técnicos preliminares, à semelhança do disposto no art. 10 da IN SLTI/MPOG 4/2008, previamente à elaboração dos termos de referência e projetos básicos, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “e”, da Lei 8.666/1993;

9.4.1.2. elaborar plano de trabalho, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, em atenção ao disposto no art. 2º do Decreto 2.271/1997;

9.4.1.3. instruir cada processo de contratação com termo de referência ou projeto básico à luz do item 9.1 do Acórdão nº 2.471/2008 – Plenário, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, em atenção ao disposto no inciso II do art. 21 do Decreto nº 3.555/2000, no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, e no art. 17 da IN SLTI/MPOG 4/2008;

[...]

9.4.1.6. observar o disposto na IN SLTI/MPOG 4/2008, com relação à gestão contratual, em especial o art. 14, incisos II e III, e o art. 20, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “e”, da Lei nº 8.666/1993;

9.4.1.7. designar formalmente o preposto da contratada, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção ao art. 68 da Lei nº 8.666/1993" (BRASIL, 2012b).

Com base nessas recomendações, em reunião do CPPI ocorrida em outubro de 2012, foi instituído um grupo de trabalho para elaborar a minuta da resolução sobre contratações de TI baseada na IN – SLTI 4/2010, válida para o MPB. Esse trabalho foi apoiado com a aplicação do questionário discutido neste estudo.

### Resultados obtidos

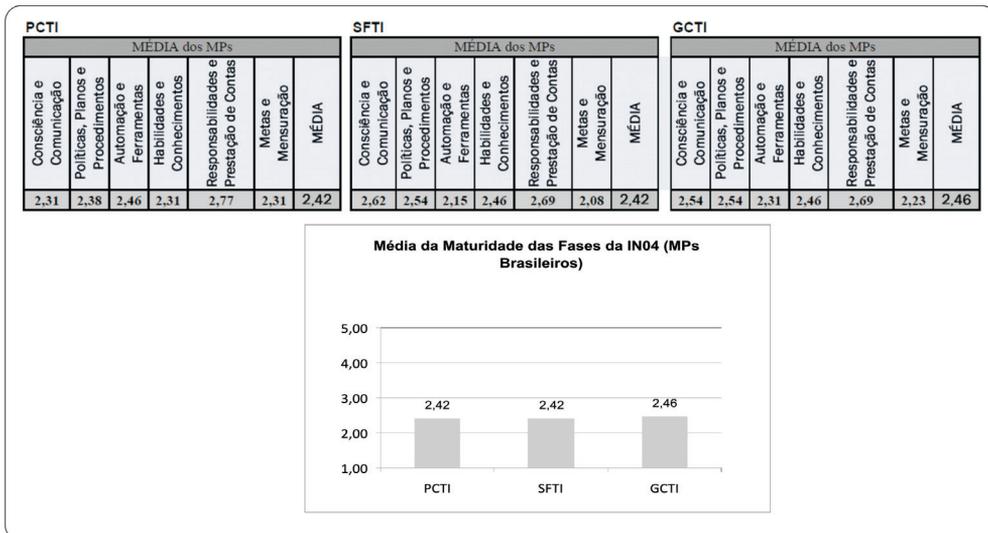
Os resultados obtidos para o grau de maturidade de cada processo foram consolidados utilizando-se a média, como pode ser observado na Figura 8.

A conformidade dos processos com a IN – SLTI 4/2010, por sua vez, está resumida na Tabela 4.

Por fim, foram criadas duas tabelas agrupando as atividades com os maiores índices de não execução e os maiores índices de execução, em cada uma das três fases: PCTI, SFTI e GCTI. As Tabelas 5 e 6 mostram uma parte dos resultados encontrados para o PCTI com essa abordagem.

### Análise dos resultados

Como pode ser observado na Figura 9, as áreas de TI muito pequenas (de 1 a 15 pessoas) representam apenas 15% da amostra. É esperado que essa quantidade



Fonte: Elaboração própria.

Figura 8: Média da maturidade dos processos da IN – SLTI 4/2010

Tabela 4: Resumo dos índices de conformidade

<b>Fase da IN – SLTI 4/2010</b>	<b>Respondentes que indicaram “atividade SEMPRE executada”</b>
Média do PCTI	31%
Média do SFTI	69%
Média do GCTI	46%
<b>Conformidade dos processos de contratação dos respondentes com a IN04</b>	<b>49%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5: “Não execução” das atividades no PCTI

<b>PCTI – Atividades que “NUNCA SÃO REALIZADAS”</b>		
<b>Iniciação</b>	[Instituição formal de uma equipe de planejamento da contratação]	69%
<b>PCTI - Atividades realizadas “MENOS QUE 50%” (inclui: nunca e &lt; 50% )</b>		
<b>Plano de Sustentação</b>	[Avaliação do plano de sustentação]	92%
<b>Iniciação</b>	[Instituição formal de uma equipe de planejamento da contratação]	85%
<b>Plano de Sustentação</b>	[Elaboração da estratégia de independência]	77%
<b>Plano de Sustentação</b>	[Elaboração da estratégia de continuidade]	69%
<b>Plano de Sustentação</b>	[Consolidação das informações]	69%
<b>Análise de riscos</b>	[Identificação de danos potenciais]	62%
<b>Análise de riscos</b>	[Identificação de riscos de não atendimento das necessidades]	62%
<b>Análise de riscos</b>	[Consolidação das informações e a avaliação da análise de risco]	62%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6: “Execução” das atividades no PCTI

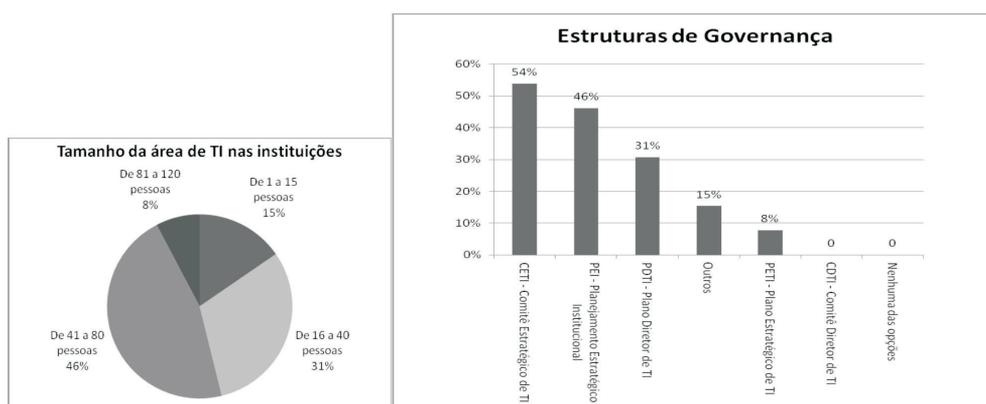
PCTI – Atividades que “SEMPRE SÃO REALIZADAS”		
<b>Análise de Viabilidade</b>	[Definição de requisitos]	54%
PCTI – Atividades realizadas “MAIS QUE 50%” (inclui: sempre e > 50%)		
<b>Estratégia Contratação</b>	[Indicação da solução de TI]	85%
<b>Estratégia Contratação</b>	[Indicação dos termos contratuais]	77%
<b>Estratégia Contratação</b>	[Definição das responsabilidades da contratada]	77%
<b>Análise de Viabilidade</b>	[Definição de requisitos]	62%

Fonte: Elaboração própria.

de recursos humanos se traduza em deficiências na execução de um processo complexo como o de aquisições de TI, o que foi verificado, pois as instituições com áreas de TI muito pequenas obtiveram os piores índices de conformidade e maturidade medidos.

Nota-se, também, que 54% das instituições possuem um Comitê Estratégico

de TI (CETI), mas apenas 8% possuem um Plano Estratégico de TI (PETI). Como abordado na introdução deste artigo, a governança de TI tem uma ligação direta com aquisições e investimentos, e a existência de um CETI favorece o controle e acompanhamento das compras de TI. Já a falta de um PETI e um índice modesto de instituições com PDTI podem ter



Fonte: Elaboração própria.

Figura 9: Características da amostra

contribuído para que a fase com maior foco em planejamento, a PCTI, tenha sido a fase com o menor índice de conformidade.

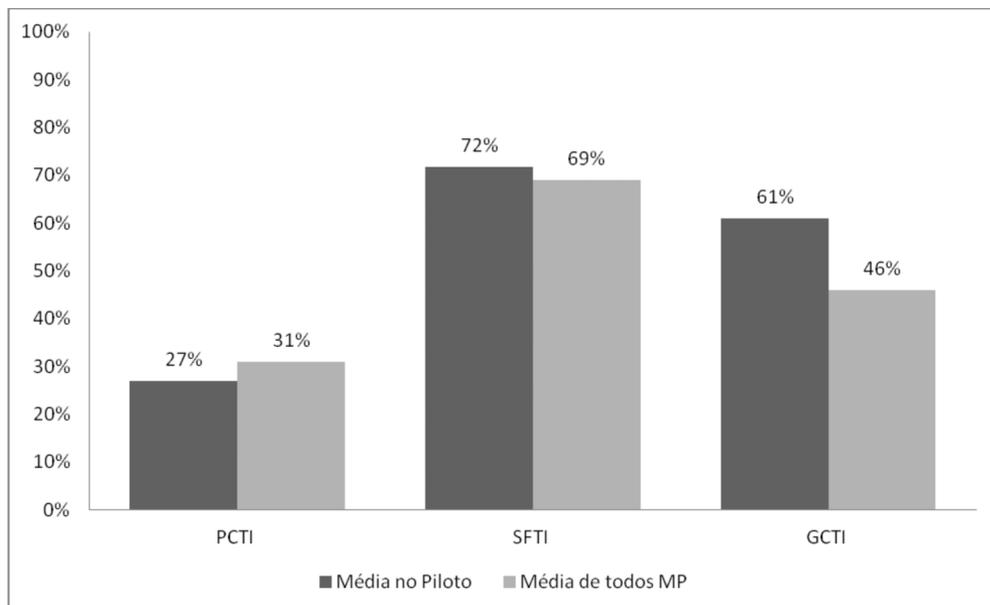
Observando-se as fases da IN – SLTI 4/2010 para a organização piloto, verificou-se, conforme a Figura 10, que a SFTI tem o melhor índice de conformidade, pouco acima da média nacional medida para esse segmento público. O GCTI obteve índices medianos, mas também acima da média nacional, e o PCTI foi a fase com o menor índice de conformidade, o que seguiu a tendência encontrada nos outros órgãos.

O PCTI é a fase com maior quantidade de artefatos, atividades e atores, o que a torna mais complexa. Entretanto, vale ressaltar que o planejamento adequado das contratações cria condições para que os órgãos executem a seleção de fornecedor e gestão contratual com maior probabilidade de êxito e de forma mais segura (BRASIL, 2012).

Ainda segundo o TCU (2012), o planejamento da contratação é fundamental para que:

- 1) a contratação agregue valor ao órgão;
- 2) os riscos envolvidos sejam gerenciados;
- 3) a contratação esteja alinhada com o planejamento do órgão e de sua TI, bem como com o planejamento do órgão governante superior ao qual esteja vinculado; e
- 4) os recursos envolvidos sejam bem utilizados, não só os recursos financeiros, mas também os recursos humanos.

Salienta-se que planejamento é um princípio fundamental que deve permear toda a atuação da APF, como consta no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I e art. 10, § 7º. Adicionalmente, na IN – SLTI 4/2010, art. 4º, consta que as contratações de TI deverão ser precedidas



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 10: Média da conformidade para o PCTI, SFTI e GCTI (Piloto)**

de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que, por sua vez, deverá estar alinhado com o planejamento estratégico do órgão (BRASIL, 2012, p. 21).

Além da complexidade, a percepção de maturidade mais baixa no PCTI pode ter sido influenciada pela falta dos planos PETI e PDTI, como comentado anteriormente, e também pela falta de entendimento de cada atividade pelos participantes, tendo em vista a introdução de um vocabulário novo, logo no primeiro artigo da norma, a falta de mapeamento do processo e a não existência de modelos dos artefatos citados, como o DOD, que foi verificado no piloto e pode se repetir nas outras instituições. Outro fator que pode ter contribuído para esse resultado está relacionado à forma de implantação do normativo na instituição-piloto, que, apesar de complexo, entrou em vigor na data de sua publicação, sem prever uma transição ou iniciativas de sensibilização e capacitação.

Observando-se que a escala de maturidade não oferece níveis intermediários e que o questionário continha uma instrução para que se considerasse o nível mais baixo, no caso de não atendimento de todas as características descritas no nível em análise, a maturidade medida enquadra-se no nível 2, já que a média encontrada foi de 2,42 para os processos PCTI e SFIT, e de 2,46 para o GCTI. Segundo o modelo adotado, baseado no COBIT 4.1, nesse nível de maturidade:

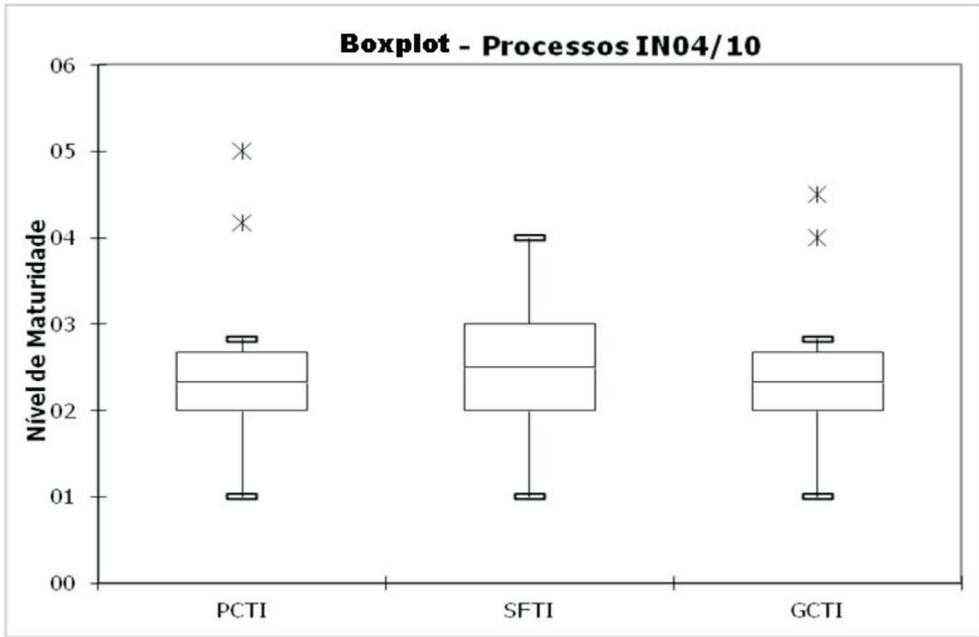
“os processos evoluíram para um estágio em que procedimentos similares são seguidos por diferentes pessoas, fazendo a mesma tarefa. Não existe um treinamento formal ou uma comunicação dos procedimentos padronizados e a responsabilidade é deixada com o

indivíduo. Há um alto grau de confiança no conhecimento dos indivíduos e, conseqüentemente, erros podem ocorrer” (ITGI, 2007, p.21).

A Figura 11 apresenta os resultados da avaliação de maturidade com o uso de diagramas de caixa, também conhecidos como *Boxplot*, cuja tendência central dos dados é feita utilizando a mediana, que não é afetada por modificações de valores abaixo ou acima dela, permitindo uma análise sem a interferência de valores discrepantes. A elaboração é feita a partir da determinação dos valores máximo e mínimo para a variável observada, além da mediana e do 1<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> quartis (HAIR *et al.*, 2005 *apud* XAVIER, 2012, p. 63).

O *Boxplot* ilustra a distribuição dos dados. O tamanho de cada quadrado branco indica que a amostra está pouco dispersa e que os valores são atípicos, indicados pelos asteriscos (respostas fora dos padrões observados para a maioria dos MP). Para o PCTI, duas instituições se posicionaram com uma percepção de alta maturidade, alcançando os níveis 4 – Gerenciado e Mensurável e 5 – Otimizado, e para o GCTI duas instituições se posicionaram no nível 4 – Gerenciado e Mensurável. Esses níveis de maturidade denotam um alto grau de aprimoramento e uso de boas práticas, incluindo ferramentas e automação, e se poderia esperar que processos tão maduros resultassem em um alto índice de conformidade. Isso foi observado, pois essas instituições obtiveram os maiores índices de conformidade também.

Além disso, a área representada pelos retângulos no PCTI e GCTI ilustra como a amostra encontra-se com valores muito próximos uns dos outros, sendo possível afirmar que a média de 2,42 realmente representa um valor válido para a maioria



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 11: Bloxplot dos Processos da IN – SLTI 4/2010 para o MPB**

dos casos, já que 75% da amostra (terceiro quartil) encontra-se abaixo de 2,7. Essa figura indica que ações para essas fases poderiam ser realizadas de maneira uniforme, pois atenderão à maioria dos casos que são relativamente similares uns aos outros. Para se estabelecer um conjunto de ações a serem tomadas sobre as fases, é necessário um detalhamento das metas de maturidade que se deseja alcançar; porém, essa avaliação não fez parte do escopo deste estudo, sendo uma oportunidade para trabalhos futuros.

Para a fase SFTI, a Figura 11 mostra um maior distanciamento dos valores ilustrado pelo retângulo ligeiramente maior que os do PCTI e GCTI. Sendo assim, apesar da média ter sido igual à da fase PCTI, é recomendável que ações de melhorias para o grupo de órgãos com maturidade mais próxima do nível 1 e 2 sejam diferentes

das ações que atenderão às necessidades do grupo de instituições com maturidade mais próxima do nível 3 e 4. Pelo fato de o grupo encontrar-se mais disperso, sugere-se procurar soluções diferenciadas para os mesmos, caso se proponha um aumento na maturidade dessa fase do processo.

É importante ressaltar que a maturidade das fases diz respeito ao reconhecimento do processo pela organização, com padronização, documentação, monitoramento e controle, utilização de ferramentas automatizadas, utilização de boas práticas e preocupação com qualidade e efetividade dos processos, enquanto a conformidade se preocupa em verificar se os processos estão sendo executados como está descrito.

Sendo assim, um baixo nível de maturidade e um alto índice de conformidade para o SFTI podem indicar que, apesar de estarem sendo executadas, as atividades não

são automatizadas, não há monitoramento e controle, ou mesmo padronização e documentação. Uma atividade como “Nomeação do gestor e fiscais do contrato”, que é realizada em mais de 50% das demandas por 77% da amostra, ou seja, um bom índice de conformidade, em um ambiente de baixa maturidade, pode ocorrer em momentos diferentes do processo, ora junto com a assinatura do contrato, ora após o início da execução dos serviços, mas sempre acontece. Com um índice de maturidade elevado, seria possível afirmar que ela sempre ocorre em um momento específico do processo e que pode ser medida, por exemplo, pela quantidade de portarias com nomeações no período avaliado.

Para uma análise mais completa, é necessário responder à pergunta “Qual o nível de maturidade desejado para cada processo?”. Essa meta pode ser estabelecida no plano de ação do CNMP para a transição e implantação do processo de contratações de soluções de TI a ser estabelecido por meio de uma resolução em nível nacional. Outra pergunta que pode subsidiar este trabalho seria: “É possível estabelecer o nível de maturidade por atributo para cada processo?”.

Somente a análise da percepção da maturidade das fases não é suficiente para uma conclusão sobre a conformidade com a IN – SLTI 4/2010. Para isso, é necessário avaliar a execução das atividades de cada fase. Foram consideradas “conformes” aquelas atividades que foram executadas sempre, ou seja, para todas as contratações do período avaliado pelo gestor.

Para fins deste estudo, também foram destacadas as atividades que são menos executadas, ou seja, atividades que foram executadas em até “cerca de 50% das demandas”. Esse levantamento pode indicar

os principais pontos de melhoria e necessidade de suporte para os MP no Brasil.

Observou-se que algumas atividades como “PCTI [Instituição Formal de uma Equipe de Planejamento da Contratação] e SF\*TI [Destituição da Equipe de Planejamento da Contratação]” tiveram um alto índice de não realização. Cerca de 69% dos respondentes nunca realizaram essas atividades, chegando a 84% e 77% respectivamente, se considerarmos aqueles que executaram menos de 50% das demandas. Nota-se, nesse caso, que são atividades de responsabilidade da autoridade competente da área administrativa, o que pode indicar a falta de conhecimento do processo por parte da área administrativa e, conseqüentemente, a falha em assumir essa responsabilidade. A realização de um estudo mais detalhado sobre os motivos da não execução dessas atividades pode indicar fatores de sucesso ou barreiras na implantação da IN – SLTI 4/2010.

Sobre o PCTI, foi possível verificar que as atividades relacionadas ao Plano de Sustentação e Análise de Riscos são as menos executadas; logo, deve-se avaliar detalhadamente a viabilidade de implantação dessas atividades, procurando-se estabelecer qual o suporte necessário em termos de pessoal, treinamento, consultoria, modelos, entre outras atividades e mecanismos disponíveis. Esse é também o processo com mais atividades e que percentualmente apresentou mais deficiências. De um total de 32 atividades, somente 13 são realizadas em mais de 50% das demandas.

Apesar das fases PCTI, SF\*TI e GCTI terem alcançado o mesmo nível de maturidade pela autoavaliação dos gestores, a frequência com que as atividades são realizadas no SF\*TI é consideravelmente maior que nas outras fases, com índices de 77%

a 92% de realização para todas as atividades, exceto “Destituição da Equipe de Planejamento da Contratação”, ou seja, próximo de se alcançar a conformidade completa com a IN – SLTI 4/2010 para a maior parte da amostra. Logo, as ações necessárias são no sentido de se melhorar a maturidade dos órgãos provendo ferramentas automatizadas, modelos e consultoria, se assim for necessário.

Para o GCTI, apenas três atividades chamam a atenção, a Atividade de Encerramento do Contrato, Elaboração do Plano de Inserção pelo Gestor do Contrato e Transição Contratual, por apresentarem os piores índices de execução para esse processo. Contudo, ao analisar a outra ponta da escala, ou seja, execução acima de 50%, apenas quatro atividades (de um total de 12) se enquadram nessa categoria. Dessa forma, observa-se a existência de uma maior distribuição, com parte das atividades apresentando péssima execução, uma parte na média e outra parte próxima do ideal, não sendo possível, portanto, afirmar que o GCTI está mais próximo de estar conforme do que não conforme.

## Conclusões

O mecanismo proposto pode se tornar um eficaz instrumento para a governança de TI de uma instituição, ao medir a percepção da conformidade com um normativo de alta relevância. Ele pode, também, trazer à luz pontos de melhoria na comunicação e propostas de controles internos que fortaleçam a gestão e governança de TI.

Os resultados obtidos mostraram que, para o Ministério Público Brasileiro, a conformidade com o normativo IN – SLTI 4/2010 é baixa, alcançando uma média de 48%. Considerando a relevância do tema,

tanto em termos financeiros quanto para a governança de TI, esse é um nível preocupante de aderência ao normativo. Apesar de recente, a IN - SLTI 4/2010 não altera leis ou regulamentos sobre licitações, mas as complementa e fornece uma estrutura de processo, conceitos e artefatos que orientam as compras de soluções de TI, com bastante ênfase no planejamento. Logo, a falta de conformidade com a mesma poderia indicar uma falha grave no cumprimento de leis, assim como deficiências na governança e planejamento de TI. Ao se observar com detalhe quais atividades são mais prejudicadas, é possível inferir que, para o Ministério Público Brasileiro, a baixa conformidade está relacionada à segunda hipótese: falhas na governança e planejamento de TI.

Por outro lado, vale ressaltar que a IN – SLTI 4/2010 não se aplica diretamente a esse segmento governamental, e que esse resultado poderá ser utilizado na criação e implantação do seu próprio normativo, considerando, por exemplo, um período de transição para que realmente seja possível a adequação do pessoal e das rotinas das instituições impactadas.

A etapa de Seleção do Fornecedor da Solução de TI é a que se encontra mais próxima da conformidade total com a IN-SLTI 4/2010. O Planejamento da Contratação de Soluções de TI, por sua vez, é o que apresenta os piores índices.

Uma limitação do mecanismo proposto é a não exigência da formalização do processo executado nas instituições para compará-lo à IN – SLTI 4/2010. Segundo o TCU:

“um processo de trabalho somente se torna formal quando está documentado e publicado pelo ator competente (e.g. dirigente máximo do órgão), que

se compromete com a adoção efetiva do processo ao formalizá-lo. Além disso, somente pode ser considerado como implantado quando é feita a divulgação do processo junto aos executores e demais interessados e, se necessário, é realizado o treinamento dessas pessoas. Por fim, um processo somente é considerado como utilizado quando há evidências da sua adoção pelos executores.” (BRASIL, 2012, p. 16).

Essa falta de formalização aumenta o grau de incerteza e poderia ter impactos na qualidade dos dados obtidos. Segundo Gil, “é comum entre os leitores de estudos de caso serem feitas indagações acerca de sua validade. Ou, em outras palavras: os leitores querem saber se os resultados obtidos referem-se de fato à realidade estudada ou à interpretação do pesquisador” (GIL, 2009, p. 111). Por outro lado, foram tomados cuidados em relação à representatividade dos participantes e à participação do pesquisador, no sentido de que sua presença não fosse reconhecida como uma ameaça ou que os dados fossem obtidos de maneira invasiva. Por exemplo, foi colocado claramente que o estudo não constituía uma auditoria e que as entidades seriam preservadas em sua identidade individual.

A avaliação da percepção da maturidade para cada fase do processo mostrou que os gestores classificam esses processos no nível 2, segundo o ITGI (2007): “Repetível, porém intuitivo. Os processos são estruturados e procedimentos similares são seguidos por diferentes indivíduos para a mesma tarefa. Há forte dependência do conhecimento individual e existe alguma documentação”. Outra limitação neste estudo foi a de não ter medido o grau de

maturidade desejado para esses processos. Com isso, seria possível estudar e propor ações que assegurassem o aumento da maturidade em conjunto com o aumento da conformidade, segundo as expectativas de cada instituição.

No entanto, as medições da conformidade e da maturidade do processo de aquisições de TI de forma isolada não trazem informações suficientes para se diagnosticar causas de falhas no mesmo. É necessário tecer considerações acerca dos recursos humanos necessários para uma execução em conformidade com IN – SLTI 4/2010. Além disso, o processo de planejamento de contratação de soluções de TI não ocorre isoladamente em uma instituição. Ele está inserido em um “contexto de diversos processos de trabalho [...], que influenciam não só a capacidade de produção de resultados das contratações de soluções de TI, como a própria viabilidade dessas contratações” (BRASIL, 2012, p. 24).

Propõe-se, como estudos futuros, a investigação das barreiras e facilitadores na implantação da IN – SLTI 4/2010, e a aplicação do mecanismo proposto neste estudo para a avaliação da conformidade nas instituições do Executivo que têm por obrigação seguir a IN – SLTI 4/2010.

Concluindo, para garantir uma maior aderência ao processo é importante estabelecer controles formais e frequentes, além de ações que garantam publicidade, transparência e transferência de conhecimento em relação às boas práticas descritas no normativo, entendendo que os objetivos podem variar entre alcançar a conformidade e/ou alcançar um determinado nível de maturidade.

(Artigo recebido em fevereiro de 2013. Versão final em abril de 2013).

## Referências bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *NBR ISO/IEC 38500:2009 – Governança corporativa de tecnologia da informação*. Rio de Janeiro, 2009. 15 p.
- \_\_\_\_\_. *NBR ISO/IEC 17000:2005. Avaliação de conformidade - Vocabulário e princípios gerais*. Rio de Janeiro, 2005.
- ASSOCIAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA EXCELÊNCIA DO SOFTWARE BRASILEIRO – SOFTEX. *MPS.BR – Melhoria de Processo do Software Brasileiro – Guia geral*. Campinas: SOFTEX, 2009.
- BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A.R. B.; DE LAIA, M. M.; DE FARIA, F. I.. Governança de TIC e contratos no setor público. In: *CATI – CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO*, 2006, São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2006.
- BRASIL. *Decreto-Lei 200/1967*. Diário Oficial da União. Seção 1, Brasília, DF: Senado Federal, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. 210 p.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 2.271/1997*. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Senado Federal, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Acórdão nº 1.603/2008 – Plenário*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Acórdão nº 1.215/2009 – Plenário*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2009-06-03;1215> . Acesso em: 10/01/2013.
- \_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário*. Relatório de levantamento. Avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública federal. 2010. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-09-08;2308> . Acesso em: 04/01/2013.
- \_\_\_\_\_. *Guia prático para contratação de soluções de tecnologia da informação versão 1.1*. Brasília: SLTI/MPOG, 2011. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-pratico-para-contratacao-de-solucoes-de-ti-mcti>. Acesso em: 10/08/2012.
- \_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação/Tribunal de Contas da União*. Versão 1.0. Brasília: TCU, 2012. 527 p.
- \_\_\_\_\_. *Instrução Normativa nº 4*, de 12 de novembro de 2010. Brasília: SLTI/MPOG, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Instrução Normativa nº 2*, de 14 de fevereiro de 2012. Brasília: SLTI/MPOG, 2012a.
- \_\_\_\_\_. *Acórdão nº 54/2012 - Plenário*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012b.
- Cardoso, Gisele Silva. *Processo de aquisição de produtos e serviços de software para administração pública do Estado de Minas Gerais*. 2006. 166f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação). Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 26 de junho de 2006.

- CRUZ, Cláudio Silva da. *Governança de TI e conformidade legal no setor público: um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI*. 2008. 252f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.
- CRUZ, C. S.; ANDRADE, E. L. P.; FIGUEIREDO, R. M. C. *Processo de Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação para Organizações Públicas*. Secretaria de Política de Informática/MCT, Brasília, 2011, 212 p.
- GIL, A. C. *Estudo de Caso: Fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados, como redigir o relatório*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 147.
- GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Jacob Carlos. *A pesquisa como artesanato intelectual: considerações sobre o método e bom senso*. São Carlos: EdUFSCar, 2006. 88p.
- GUARDA, Graziela Ferreira. *Análise de contratos de terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a ótica da Instrução Normativa nº 4*. 2011. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- GREMBERGEN, W. V.; DE HAES, S. *Enterprise Governance of Information Technology*. Nova York: Springer Science + Business Media, 2010.
- HENKIN, H.; SELAO, D. C. A contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública federal. In: CEPIK, M., CANABARRO, D. R. *Governança de TI – Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre: WS Editor, 2010. p.75-94.
- ITGI, Information Technology Governance Institute. *COBIT – Control Objectives for Information and related Technology 4.1*. (em português). Rolling Meadows: ITGI, 2007. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Pages/Downloads.aspx>>. Acesso em: 06.01.2013.
- \_\_\_\_\_. *IT Governance and Process Maturity*. Rolling Meadows: ITGI, 2008. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/IT-Gov-Process-Maturity-12Nov08-Research.pdf>>. Acesso em: 06.02.2013.
- ISACA. *COBIT 5 Enabling Process*. Rolling Meadows, 2012, 230 p.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 719.
- SOFTWARE ENGINEERING INSTITUTE – SEI. Capability Maturity Model Integration CMMI for Acquisition (CMMI-ACQ), version 1.3, CMU/ SEI-2010-TR-032. Pittsburgh, PA: Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University, 2010.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 1998.
- WEILL, P.; ROSS J. W. *Governança de Tecnologia da Informação*. São Paulo: M. Books do Brasil Editora LTDA, 2006.
- XAVIER, Maria Betânia Gonçalves. *Mensuração da maturidade da governança de TI na administração direta federal brasileira*. 2010. 167f. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI**

*Diana Leite Nunes dos Santos e João Souza Neto*

Este estudo propõe um mecanismo de avaliação da conformidade de um processo de contratação pública de Tecnologia da Informação (TI) com as atividades descritas no guia prático para contratação de soluções de TI baseado na IN – SLTI nº 4/2010, em conjunto com uma avaliação da maturidade das fases dessa norma, por meio de um estudo de caso. Os resultados obtidos mostraram que, para o Ministério Público Brasileiro, a conformidade com o normativo alcançou um nível preocupante de aderência, com uma média de 48%. As falhas de conformidade, neste caso, indicam possíveis deficiências na governança e planejamento de TI. A maturidade do processo foi enquadrada no nível 2, que tem foco na repetição de procedimentos, porém de forma intuitiva. Concluiu-se que, para garantir uma maior aderência ao processo, é importante estabelecer controles formais e frequentes, ações de transparência e transferência de conhecimento.

**Palavras-Chave:** IN 4/2010; Contratações Públicas de TI; Aquisições de TI

### **Evaluación de la percepción de la conformidad de procesos de contratación de soluciones de Tecnología de la Información con la Instrucción Normativa nº 4/2010 de la SLTI**

*Diana Leite Nunes dos Santos y João Souza Neto*

Este trabajo propone un mecanismo de evaluación de la conformidad de un proceso de contratación pública de TI con las actividades descritas en la “Guía práctica de contrataciones de soluciones de tecnología de la información”, basada en la IN - SLTI 4/2010, así como una evaluación de la madurez de las fases de la presente norma, a través de un estudio de caso. Los resultados mostraron que para el Ministerio Público brasileño, el cumplimiento de la normativa ha alcanzado un nivel preocupante de adherencia con un promedio de 48%. La falta de conformidad en este caso indica posibles fallos en la gobernanza y la planificación de TI. La madurez del proceso se enmarcó en el nivel 2, que se centra en los procedimientos de repetición, pero intuitivamente. Se concluyó que, para asegurar una mayor adherencia al proceso, es importante establecer controles formales y frecuentes acciones de transparencia y transferencia de conocimientos.

**Palabras Clave:** IN 4/2010; Contrataciones públicas de TI; Adquisiciones de TI

### **Assessment of the perception of compliance for information technology procurement process with SLTI's Instruction nº 4/2010**

*Diana Leite Nunes dos Santos and João Souza Neto*

This study proposes a mechanism for evaluating the compliance of a public IT procurement process with the activities described in the “Practical Guide to contract solutions for Information Technology v 1.1” based on IN - SLTI 4/2010. In this case study it was also performed a maturity assessment of the phases of this standard. The results showed that for the studied Brazilian Public Institution, compliance with the normative reached a low level of adherence with a 48% average. The poor conformity in this case indicates possible failures in governance and IT planning. The process maturity was framed at level 2, which means that some processes are repeatable, but intuitive. It was concluded that to ensure greater adherence to process it is important to establish formal controls and frequent actions of transparency and knowledge transfer.

**Keywords:** IN 4/2010; Public IT procurement; IT acquisitions

Diana Leite Nunes dos Santos

Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação – Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: [diananunes@yahoo.com](mailto:diananunes@yahoo.com)

João Souza Neto

Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB) e Professor do curso de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: [sznetoj@gmail.com](mailto:sznetoj@gmail.com)



# Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo

*Andréa Filatro e Natália Teles da Mota*

## **Introdução**

Em mais de 20 anos de atuação, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) vem consolidando sua missão de desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas por meio da oferta de diferentes eventos de aprendizagem, como cursos, oficinas, palestras e especializações.

Referência no campo da formação e da capacitação continuada de servidores públicos, a Escola busca continuamente aprimorar seu ambiente tecnológico, a fim de sustentar o crescimento sistemático de seus serviços e capacitações. A incorporação de tecnologias contemporâneas a seus eventos de aprendizagem não só contribui para um crescimento quantitativo, mas também torna o processo de ensino e aprendizagem mais dinâmico, flexível, contextualizado, empreendedor e inovador. Isso significa ampliar os espaços e tempos de aprendizagem e concretizar uma pedagogia de protagonismo, que valoriza o sujeito como autor de sua história.

A decisão de ampliar as possibilidades educacionais da Escola por meio do uso mais intenso de tecnologias de informação e de comunicação implica prepará-la para lidar com contextos dinâmicos e mutáveis. O desafio maior é o de se evitar a rápida obsolescência dos esforços em função da fluidez tecnológica do contexto em que estamos inseridos (ENAP, 2006, 2008, 2010; AMARAL, 2008).

Várias são as inovações tecnológicas que intentam dominar o mercado no futuro próximo da educação – entre elas, podemos citar as apontadas pelo 2010 Horizon Report (EDUCAUSE, 2010) para os próximos quatro a cinco anos: computação móvel<sup>1</sup>, conteúdos abertos<sup>2</sup>, livros eletrônicos, realidade aumentada<sup>3</sup>, computação baseada em gestos<sup>4</sup>, análise visual de dados<sup>5</sup>.

A decisão sobre qual plataforma tecnológica adotar, contudo, repousa sobre um modelo de gerenciamento de aprendizagem e de conteúdos que requer considerações em diversos níveis (metodológicos, tecnológicos e jurídicos).

No campo da metodologia de ensino-aprendizagem, as principais tendências apontam para práticas pedagógicas mais contextualizadas (socioconstrutivismo e abordagem situada) e para a perspectiva andragógica<sup>6</sup>, focada exclusivamente na educação de adultos. Novos conceitos, como a heutagogia<sup>7</sup> e o conectivismo<sup>8</sup>, emergem na tentativa de teorizar as transformações educacionais em curso, muitas delas formadas fora das instituições de ensino convencionais (HASE & KENYON, 2000; SIEMENS, 2004).

O desafio logístico de ofertar oportunidades de aprendizagem a qualquer hora, em qualquer lugar e por quaisquer meios, inclusive móveis e tridimensionais, as novas formas de produzir, armazenar

e acessar informações, e a redefinição de papéis e atores envolvidos no processo educacional configuram uma **nova lógica de ensino-aprendizagem** que precisa ser considerada na decisão por um ou outro ambiente virtual de aprendizagem (AVA)<sup>9</sup>.

Ao considerar a linha evolutiva para esses sistemas identificada por SIQUEIRA (2005) – que vai dos gerenciadores de ferramentas (LMS), passando pelos gerenciadores de conteúdos (LCMS), para chegar aos mais recentes dedicados ao gerenciamento de atividades (LAMS) e à personalização total da aprendizagem (PLE) –, delinea-se uma segunda geração de ambientes virtuais de aprendizagem (VLE 2.0)<sup>10</sup>. Esses sistemas são capazes de integrar-se não apenas com ferramentas isoladas e fechadas, mas com todo um conjunto de dados, objetos e funcionalidades (WELLER, 2007). Baseiam-se em uma **nova lógica computacional**, pautada em padrões abertos de programação e interoperabilidade técnica, que precisam ser considerados na contratação de uma plataforma tecnológica.

Par e passo com essa evolução metodológica e tecnológica, questões relativas à propriedade intelectual se revelam críticas no que diz respeito ao debate “software livre” *versus* “software proprietário”<sup>11</sup> e também à autoria colaborativa, ao reuso e ao compartilhamento institucional de recursos produzidos por meio dessas tecnologias.

Além disso, demandas que não se restringem apenas à aquisição de produtos tecnológicos, mas abrangem também serviços intrínsecos a eles, manifestam a necessidade de uma **nova lógica de contratação e de gestão de contratos** que considere a complexidade inerente a contexto tão inovador.

### Situação atual da ENAP e cenários prospectados

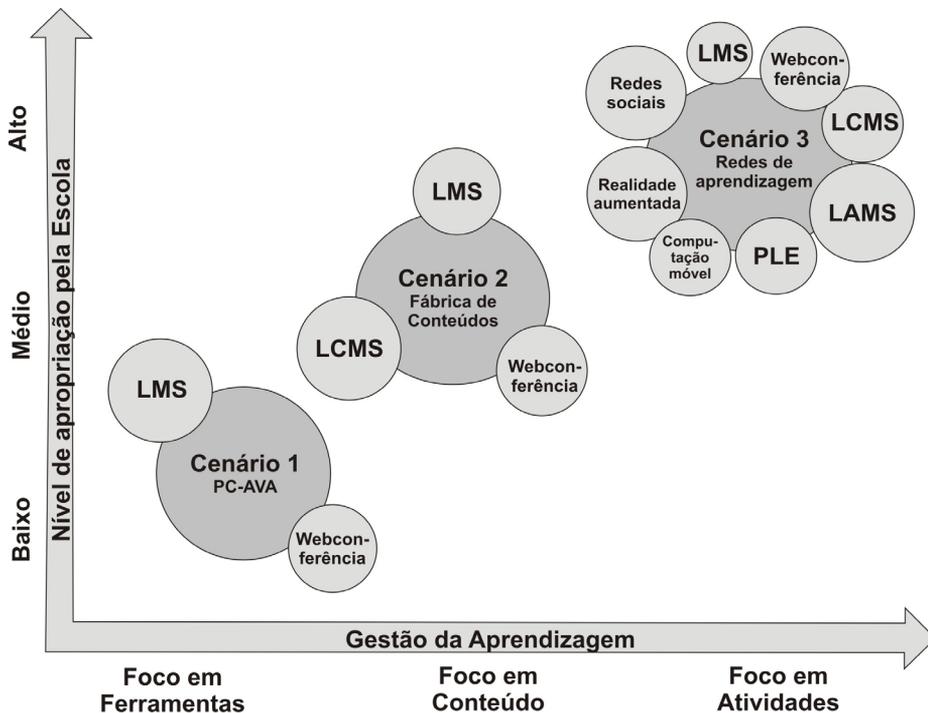
Mesmo realizando aproximadamente 34 mil capacitações/ano em mais de 150 cursos voltados à formação do servidor público – entre educação continuada e especialização, nas modalidades mista, presencial e a distância – e contando com um fluxo mensal de cerca de 100 mil consultas às suas bases documentais (dados de julho de 2010), a ENAP experimenta hoje uma defasagem tecnológica, se consideradas as tendências externas delineadas anteriormente e as demandas internas por crescimento.

Nesse sentido, está surpreendentemente alinhada com instituições parceiras nacionais e internacionais que, insatisfeitas com a base tecnológica ora disponível para as ações de aprendizagem e gestão de

conhecimento, necessitam simultaneamente inovar e crescer.

A partir das demandas explicitadas pelas diversas áreas da ENAP, foram prospectados – entre as inúmeras possibilidades – três cenários que combinam ênfases metodológicas e níveis de apropriação das TIC pela Escola, para apoiar a definição do tipo de plataforma tecnológica (produtos e serviços) a ser adotada nos próximos anos.

Para isso, foram consideradas as transformações de natureza técnica, pedagógica e produtiva que traçam uma linha evolutiva na adoção de tecnologias em educação (FILATRO, 2008; LITTO & FORMIGA, 2008). Combinada a uma estimativa de expansão qualitativa e à respectiva ampliação do nível de absorção pela Escola, consideramos que essa linha evolutiva abriga três cenários básicos representados na Figura 1 e descritos mais detalhadamente a seguir:



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1: Cenários prospectados no âmbito do GT-AVA e suas respectivas ênfases

## Cenário 1

O **Cenário 1**, que enfatiza o acesso via computador pessoal (PC) a ações e eventos concentrados em um ambiente virtual de aprendizagem fechado (AVA), mantém o foco atual de utilização de tecnologias nas ações da ENAP, buscando aperfeiçoamentos no que tange à incorporação do recurso de videoconferência, bem como à solução de questões de infraestrutura e atendimento a demandas internas da Coordenação-Geral de Educação a Distância (CGEAD), configurando-se uma gestão mais rigorosa do contrato de fornecimento de serviços de manutenção, suporte ao usuário e atualização.

O Sistema de Gestão de Aprendizagem (*Learning Management System* – LMS) em que esse cenário está apoiado restringe-se a centralizar e simplificar a administração e a gestão dos programas educacionais, permitindo matrícula de estudantes, armazenamento e consulta a informações, publicação de arquivos em diferentes formatos, comunicação síncrona e assíncrona entre usuários, criação e aplicação de testes, rastreamento de dados e geração de relatórios sobre o progresso dos participantes.

É, portanto, um modelo focado no gerenciamento de ferramentas, no qual a implementação de conteúdos no ambiente *on-line* se dá de maneira artesanal. Há descentralização na produção e no armazenamento de conteúdos, sem aderência a padrões de programação, descrição, busca e interoperabilidade técnica.

As equipes de EAD (interna e externa) realizam manualmente adaptações necessárias no caso de públicos diferenciados, correção de erros, atualização de versões, modificação de interfaces etc. A médio e longo prazo, representa uma oportunidade

de crescimento qualitativo da EAD, mas em baixa escala.

Por outro lado, com o apoio de ferramentas integradas em um LMS convencional, as diferentes estratégias pedagógicas usadas nos cursos presenciais são facilmente transportadas (e até expandidas, como é o caso das comunidades virtuais) para o ambiente digital, requerendo para isso apenas capacitação dos docentes e das equipes responsáveis por eventos presenciais com relação ao uso dessas tecnologias. Entretanto, nesse cenário, o uso dos ambientes virtuais de aprendizagem permanece quase restrito à oferta de cursos a distância. O uso de comunidades virtuais em apoio a eventos presenciais de aprendizagem funciona mais como repositório<sup>12</sup> de arquivos do que como ambiente de discussão, integração e construção coletiva de conteúdos.

Esse é, em boa medida, o modelo adotado pela ENAP hoje, ressaltando as dificuldades no uso de chats e *webconferências*, recursos críticos para a efetividade da relação aluno-tutor. O mesmo público atendido atualmente pode beneficiar-se do desenvolvimento natural dos recursos tecnopedagógicos, por exemplo, pela atualização de novas versões do LMS e integração com computação móvel e sem fio, o que implicaria uma sofisticação da oferta, provavelmente a um custo mais elevado por aluno.

## Cenário 2

O Cenário 2 dá maior destaque à gestão profissional de conteúdos educacionais e genéricos, apoiando-se no modelo de produção “fábrica de conteúdos” e na organização desses conteúdos por meio de repositórios de recursos e objetos de aprendizagem<sup>13</sup>.

O foco da disponibilização de conteúdos se traduz em uma ênfase considerável nas mídias de entrega, que requerem uma produção de profissionais, especializada e geralmente cara, segundo processos padronizados, que permitem o desenvolvimento de soluções educacionais em larga escala. Por esse motivo, exige-se grande atenção ao equilíbrio custo-benefício.

O **Cenário 2** compreende, além dos recursos mencionados no Cenário 1 (LMS e webconferência), a utilização do conceito de sistema de gerenciamento de conteúdos (*Learning Content Management System* – LCMS), que fornece os meios para armazenar, indexar, recuperar, referenciar e reutilizar conteúdos de aprendizagem de forma mais eficiente, visando à gestão, organização e ao reaproveitamento parcial ou integral de conteúdos e reduzindo, assim, os esforços de desenvolvimento.

Além dos LMS para gestão de acessos e registro de participações, os gerenciadores de conteúdo (LCMS) são adotados por oferecerem mecanismos de indexação baseados em metadados<sup>14</sup>, e repositórios para armazenamento centralizado de conteúdos institucionais. O acervo é disponibilizado a desenvolvedores, conteudistas, educadores e alunos para maior utilização e reutilização.

Esse modelo de elaboração de conteúdos e entrega *on-line* permite um crescimento do número de servidores atendidos, o que pode representar uma estratégia de expansão quantitativa, inclusive no que diz respeito à ampliação de uso da plataforma em apoio aos cursos presenciais. O uso do ambiente virtual de aprendizagem tende a extrapolar os cursos a distância e se expandir para outras áreas da Escola.

Ao possibilitar a integração de dados e a interoperabilidade de recursos, estende o escopo da solução tecnológica para atender a demandas por otimização dos esforços de construção e disseminação de documentos e informações relativos a eventos de aprendizagem comuns a diferentes áreas da ENAP, além de favorecer o compartilhamento de cursos e eventos de aprendizagem pela Rede Nacional de Escolas de Governo.

**“... barreiras culturais e geracionais podem retardar a utilização de toda a gama de recursos disponíveis e a integração em ambientes virtuais de segunda geração.”**

### Cenário 3

O **Cenário 3** tem foco em atividades de aprendizagem personalizadas, baseadas em situações didáticas contextualizadas. Para isso, adere plenamente à *web 2.0*<sup>15</sup>, à computação móvel e sem fio, às redes sociais e inovações como realidade aumentada e afins, em larga escala.

LMS de segunda geração permitem acoplamento de conteúdos gerenciados por LCMS e de eventos e atividades de aprendizagem planejadas por *Learning Activity Management System* – LAMS (*softwares* para planejamento pedagógico). Esses sistemas de gerenciamento de atividades de aprendizagem possibilitam o desenho e execução de unidades de aprendizagem estruturadas a partir de atividades individuais e coletivas, com base na ideia de que o que interessa é o que as pessoas fazem com os conteúdos educacionais, e o que as ferramentas como e-mail, fórum, chat etc. permitem que as pessoas façam, a fim de que a aprendizagem ocorra.

Os produtos resultantes são armazenados em repositórios acessíveis a toda a comunidade de aprendizagem envolvida, configurando-se inclusive um espaço de colaboração interinstitucional para construção e compartilhamento de cursos e conteúdos.

Nesse cenário, o uso dos ambientes virtuais se dá de forma sistêmica por todas as áreas da Escola, expandindo-se externamente em apoio a ações educacionais com parcerias nacionais e internacionais.

Os alunos acessam os recursos por meio de seus próprios *Personal Learning Environment* – PLE (ambientes virtuais personalizados, organizados pelos próprios alunos e baseados fortemente no que se convencionou chamar de *web 2.0*), nos quais definem e atualizam suas preferências tecnológicas e metodológicas, optando, por exemplo, por estudar sozinhos ou de forma colaborativa, não apenas em um curso específico, mas em qualquer ação de aprendizagem realizada no decorrer de sua vida educacional. Esses dados de perfil e histórico individual são intercambiados com o sistema de gerenciamento da aprendizagem institucional no momento em que o aluno

se inscreve em um curso ou unidade de estudo. Da mesma forma, dados de desempenho do aluno em situações didáticas específicas retroalimentam seu portfólio individual, além de ficarem armazenados no ambiente institucional.

Pela provisão de serviços de alta qualidade a um custo menor (por exemplo, pela substituição de redução de pacotes complexos de *software* por *softwares* disponíveis em “nuvens”<sup>16</sup> e pelo planejamento contextualizado e uso compartilhado dos recursos – desde que garantidas, em ambos os casos, a privacidade, a manutenção e o resgate das informações), esse modelo de produção permitiria um crescimento em escala do número de servidores atendidos.

Essa perspectiva pressupõe descolamento do padrão PC-AVA, presente nos Cenários 1 e 2, alargando as possibilidades de construção de redes de aprendizagem, de ensino e de parcerias. Pela natureza inerentemente inovadora, implica ações continuadas e parcerias para pesquisa e desenvolvimento, reforçando o papel de liderança da ENAP no cenário nacional e internacional de formação do servidor público.

Há de se considerar, contudo, que, por ser um modelo bastante inovador, muitas das funcionalidades necessárias para dar suporte a esse cenário ainda não estão completamente disponíveis ou encontram-se em caráter experimental. Portanto, para a efetividade dessa análise, elencamos algumas funcionalidades já plenamente operacionalizáveis que, utilizadas em conjunto, proporcionam o mínimo necessário para a adoção do cenário proposto.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de uma curva de aprendizagem relativamente grande antes da utilização do ferramental de planejamento pedagógico pelos docentes e pela equipe de

coordenação. Além disso, barreiras culturais e geracionais podem retardar a utilização de toda a gama de recursos disponíveis e a integração em ambientes virtuais de segunda geração.

Nesse cenário arrojado, a ENAP assumiria um papel mais pró-ativo, na medida em que nem todas as questões envolvidas – como direitos autorais na era digital – estão encaminhadas. Isso significaria arcar com o ônus do pioneirismo, em especial no cenário nacional, capitaneando mudança de paradigma não apenas no âmbito tecnológico, mas principalmente de natureza cultural.

### **Considerações quanto aos cenários**

Independentemente da decisão sobre o cenário a ser adotado, algumas considerações se fazem necessárias à atenção de gestores e tomadores de decisão para que a solução tecnológica adotada possa corresponder, em médio ou longo prazo, às demandas metodológicas, tecnológicas e jurídicas emergentes.

### **Considerações de natureza metodológica**

Uma das questões mais críticas ao decidir que tipo de plataforma tecnológica adotar remete aos perfis dos públicos-alvo atendidos pela instituição. Embora distintos, esses públicos refletem diferenças profundas nas concepções sobre o que significa aprender e ensinar, que se traduzem em abordagens pedagógicas mais autênticas e contextualizadas e em práticas andragógicas e heutagógicas emergentes.

De um lado, encontram-se servidores formados por um tipo de escolarização tradicional, desafiados a aprender continuamente e a rever suas práticas profissionais

para adequar-se às novas demandas de trabalho, em boa parte capitaneadas pela adesão maciça a soluções tecnológicas, por exemplo, na digitalização de processos, na comunicação por meios eletrônicos e na criação e manutenção de comunidades virtuais de prática, para citar algumas. De outro lado, observam-se novos ingressantes nas carreiras públicas que apresentam perfil mais próximo da chamada “geração digital” (TAPSCOTT, 1999), nascida e criada em uma cultura midiaticizada, globalizada e mundialmente conectada, em que aprender é uma atividade constante, realizada de forma individual e coletiva, a partir e por meio do grande acervo de recursos informacionais, humanos e ferramentais provido pela *web*.

É importante realçar que, embora a realidade de boa parte do serviço público seja de restrições tecnológicas e a exclusão digital persista entre algumas instituições e servidores, a disposição para o avanço tecnológico e pedagógico se relaciona a um contexto organizacional mais amplo, favorável à mudança de mentalidade e à adoção de tecnologias e recursos mais avançados.

Nesse sentido, ambos os perfis citados impulsionam e reivindicam formas diferenciadas de aprender, distintas da oferta de educação tradicional e em grande medida baseadas em maior autonomia por parte do aluno sobre o que e como aprender, em convergência de mídias para criar e apresentar conteúdos e em possibilidade de personalizar percursos didáticos e modalidades de aprendizagem (a distância, presenciais, mistas), segundo necessidades particulares e temporais.

Acrescente-se que essa mudança de postura reflete-se também no corpo docente, que vislumbra as possibilidades de planejar e apresentar soluções de aprendizagem de forma mais colaborativa,

beneficiando-se mais ativamente de ferramentas e espaços virtuais voltados à organização e ao compartilhamento do trabalho pedagógico.

A evolução dos sistemas para aprendizagem em meio eletrônico – de LMS focados na gestão de ferramentas para LCMS focados na gestão de conteúdos; para LAMS focados na gestão de atividades de aprendizagem; e, por fim, para os PLE focados na personalização dos ambientes de aprendizagem – reforça a compreensão de que a educação – mesmo aquela totalmente mediada por tecnologias, como é o caso da educação mediada por tecnologias totalmente a distância – implica ação individual e interação entre pessoas.

Isso equivale a dizer que apenas ferramentas – ou apenas conteúdos – não traduzem a complexidade dos processos de ensino-aprendizagem; portanto, qualquer solução tecnológica adotada por uma instituição não pode se limitar à aquisição de produtos (*hardware, software, rede*), mas deve também e principalmente estar voltada à contratação de serviços (manutenção, atendimento ao usuário, planejamento e desenvolvimento de conteúdos, atividades e ferramentas, capacitação da equipe).

### **Considerações de natureza tecnológica**

Um requisito que emerge da análise de tendências tecnológicas é a compreensão da natureza dinâmica, inovadora e mutante das tecnologias aplicadas à educação, e, por consequência, da necessidade de gestão profissional e estratégica dos diferentes aspectos envolvidos.

As inovações tecnológicas anunciadas colocam em uma nova perspectiva o modelo ora predominante de transmissão de informações de um para muitos (*broadcasting*), pois possibilitam formas

diferenciadas de criação, armazenamento, distribuição, acesso, manuseio e reutilização de conteúdos, eventos e atividades. Isso faz com que sejam extrapolados os limites da sala de aula convencional, seja pelo acesso em sala de aula a um repositório mundial de conteúdos e pessoas, como é a *web*, seja pela possibilidade de consultar esses conteúdos e pessoas de qualquer lugar, em qualquer hora, por meio de dispositivos móveis e sem fio. A hierarquia professor-aluno (na medida em que os usuários deixam de ser apenas consumidores de informações e se tornam eles mesmos produtores) e até mesmo o próprio conceito de sistema da informação (com a integração entre diferentes *softwares*, dispositivos e informações) são também reformulados nesse novo contexto.

A multiplicidade de soluções disponíveis, cada qual com vantagens e desvantagens específicas, torna mandatória a adesão a padrões tecnológicos abertos e universais, a fim de assegurar a capacidade de acoplagem a novas ferramentas, a reutilização de recursos e a interoperabilidade de dados.

Destaca-se a importância de cultivar uma filosofia de “abertura”, que possibilite a criação e utilização de recursos abertos (conteúdos, metodologias e ferramentas). Isso reforça a necessidade de um planejamento integrado para as áreas de educação, gestão do conhecimento e tecnologia, que considere as interfaces entre as áreas e as possibilidades de compartilhamento de *hardware, software* e redes.

Também se faz desejável a provisão de serviços profissionais por empresas certificadas internacionalmente, a fim de garantir a estabilidade do sistema, a qualidade dos serviços prestados e a constante atualização tecnológica necessária à evolução incessante das tecnologias.

### Considerações de natureza jurídica

Dos cenários elencados para contratação de uma plataforma tecnológica advirão um ou mais contratos administrativos. Estabelecer condições (cláusulas) e fiscalizar seu cumprimento requer servidor devidamente qualificado, preparado para a missão e atento a algumas premissas básicas:

- Definição clara e transparente das regras e condições de contratação e fiscalização do contrato pela instituição, possibilitando julgamento objetivo, célere e eficiente.

- Definição do objeto de contratação e identificação das ofertas do mercado fornecedor por uma equipe técnica formada por profissionais da área de TI, das áreas de ensino demandantes, da área de contratos e outras afins, sendo possível a realização de consulta pública com vistas a promover o debate sobre as especificações e características de determinado bem ou serviço a ser contratado, em estrita obediência aos princípios da isonomia e promoção da competitividade.

- Designação e preparação de gestor ou comissão gestora do contrato para acompanhamento e fiscalização sistemática, a fim de garantir atendimento às exigências e requisitos previamente estabelecidos e aplicação de sanção administrativa pela instituição contratante, se cabível.

- Caso seja feita opção por um modelo de licitação que implique contratação de diversas empresas, cada uma oferecendo determinada ferramenta ou tecnologia, há necessidade de atentar para as questões de interoperabilidade. Não há garantias no mercado de que a comunicação entre tecnologias diferentes, especialmente as mais recentes, ocorra de forma transparente ao usuário. Nesses casos, o estudo pormenorizado dos requisitos de

interoperabilidade a serem definidos no documento de licitação contribui para minimizar os problemas na fase posterior de prestação do serviço.

### Considerações de natureza econômica

Os cenários 1, 2 e 3 não são excludentes; pelo contrário, complementam-se ao espelhar a evolução tecnológica e metodológica, descrita neste artigo, bem

***“... qualquer solução tecnológica adotada por uma instituição não pode se limitar à aquisição de produtos (hardware, software, rede), mas deve também e principalmente estar voltada à contratação de serviços...”***

como níveis de apropriação das TIC para construção e oferta de soluções educacionais, sejam elas presenciais apoiadas por tecnologias, mistas ou totalmente a distância.

O cenário 1 é o que mais se aproxima das práticas em curso e, ainda assim, não está plenamente consolidado entre as instituições que optam por incorporar tecnologias às ações educacionais.

O cenário 2 é bastante factível no momento atual e está relativamente absorvido pela comunidade de EAD nacional, especialmente nas ações de educação corporativa privada. Representa um avanço na produção de eventos de aprendizagem, uma vez que permite desenhos didático-pedagógicos mais elaborados, implicando uma mudança efetiva no papel docente, de principal fonte de transmissão de conhecimentos a mediador e orientador dos aprendizes.

Com as demandas por atendimento em larga escala no curto prazo, e as especificações técnicas e metodológicas levantadas neste estudo, recomenda-se a adoção do Cenário 2 para a oferta de alguns cursos, visando a atender a outras áreas, em especial a área de Comunicação e Pesquisa, e ampliar as parcerias para compartilhamento de cursos e recursos no âmbito da Rede Nacional de Escolas de Governo e outras

instituições parceiras. Essa recomendação se aplica especialmente a uma projeção de público total atendido próxima ou acima de 1 mil alunos.

Ressalta-se que essa recomendação representa uma etapa intermediária em direção ao cenário 3, o qual requer esforços mais significativos não apenas para integração das ferramentas aqui descritas, mas também para formação e desenvolvimento dos profissionais internos que levarão a cabo sua implementação.

Embora não se observe a mesma redução de custos em função do número de usuários atendidos como acontece no Cenário 2, o Cenário 3 representa uma evolução qualitativa em termos de materiais apresentados em diversas mídias e do tipo de interação entre todos os participantes, justificando sua adoção futura.

(Artigo recebido em abril de 2012. Versão final em março de 2013).

---

## Notas

<sup>1</sup> Computação móvel: paradigma computacional advindo da tecnologia de rede sem fios e dos sistemas distribuídos, em que são utilizados dispositivos móveis, tais como celulares, PDAs etc.

<sup>2</sup> Conteúdos abertos: em inglês, *open content*. Qualquer tipo de trabalho criativo (por exemplo, artigos, imagens, áudio, vídeo etc.) pode ser utilizado ou modificado sem (ou com poucas) restrições legais e distribuído num formato que, explicitamente, permite a cópia da informação.

<sup>3</sup> Realidade aumentada: tecnologia que possibilita o enriquecimento do ambiente físico com elementos virtuais, criando um ambiente misto em tempo real. Os elementos podem variar de simples projeções sobre objetos físicos a projeções holográficas de personagens 3D que interagem com pessoas reais.

<sup>4</sup> Computação baseada em gestos: refere-se ao conjunto de dispositivos e *softwares* que reconhecem, interpretam e reagem a movimentos corporais controlados por movimentos naturais dos dedos, mãos, braços e corpo, reduzindo a necessidade de aprender a interagir com os computadores, que passam a reagir aos comportamentos humanos.

<sup>5</sup> Análise visual de dados: campo emergente que combina estatística, mineração de dados (*data mining*) e visualização que permite a qualquer pessoa navegar, exibir e compreender conceitos e relacionamentos complexos em grandes conjuntos de dados. Possibilita a descoberta e a compreensão de padrões por meio de interpretação visual e manipulação de modelos em tempo real.

<sup>6</sup> Andragogia (*andros* = adulto + *agogus* = guiar, conduzir, educar para a “formação de adultos”): conjunto de teorias e práticas educacionais que considera a maturidade biológica dos aprendizes, juntamente com seu rol de experiências acumuladas, psicológicas, afetivas, profissionais e culturais, que implicam maior grau de autonomia nas decisões sobre como estudar.

<sup>7</sup> Heutagogia (*heuta* = próprio + *agogus* = guiar, conduzir, educar): conjunto de teorias e práticas educacionais ainda em formação que pressupõe elevada (ou absoluta) autonomia por parte de quem aprende, não importa a faixa etária ou a formação acadêmica em questão, no cenário moderno em contínua transformação, que exige flexibilidade e proatividade para atuar em espaços de convivência e trabalho carregados de incertezas.

<sup>8</sup> Conectivismo: teoria proposta por Siemens (2004) para o cenário de uma sociedade totalmente digital, na qual aprender é um processo de conectar fontes de informação especializadas.

<sup>9</sup> Ambiente virtual de aprendizagem (AVA) é a expressão preferida pelos educadores para enfatizar menos o monitoramento e o controle, e mais a ação e a interação entre as pessoas, em uma espécie de sala de aula *on-line*.

<sup>10</sup> VLE 2.0, sigla em inglês para Virtual Learning Environment 2.0 (ambiente virtual de aprendizagem de segunda geração): refere-se ao conjunto de aplicativos interoperantes no qual ferramentas de desenho e exibição permitem que conteúdos e atividades educacionais sejam reutilizados e recombinados de acordo com as necessidades e interesses do aluno.

<sup>11</sup> O software livre fundamenta-se na socialização sistematizada dos códigos-fonte e da documentação dos programas em repositórios internacionais livres, utilizados para controlar e manter o desenvolvimento de soluções abertas. É pautado por um modelo horizontal e descentralizado de desenvolvimento, em que qualquer usuário da *internet* pode atuar na tradução, no *design* de interface gráfica, na codificação, nos testes e na programação. Já a distribuição de *softwares* proprietários é pautada pela lógica de restrições e permissões de acesso, inclusive ao código fonte, onerosas ou não, estabelecidas pelo regime jurídico clássico comercial (TAURION, 2004; RAYMOND, s/d).

<sup>12</sup> Repositório: banco de dados que permite a catalogação, o armazenamento e a busca dos objetos de informação e de aprendizagem.

<sup>13</sup> Objetos de aprendizagem: em inglês, *learning objects*. Unidades de *software* autocontidas, organizadas em determinada ordem segundo padrões de empacotamento, o que permite que os objetos sejam fechados em pacotes executáveis por diferentes sistemas e que os dados produzidos pelo usuário sejam rastreáveis por diferentes LMS (DUTRA, 2008; DUTRA & TAROUÇO, 2006).

<sup>14</sup> Metadados: descritores de identificação que podem ser pesquisados e compartilhados em ações educacionais, que trazem detalhes sobre autores, palavras-chave, assunto, versão, localização, regras de uso e propriedade intelectual, requisitos técnicos, tipo de mídia utilizada, nível de interatividade, entre outros, e permitem buscas rápidas em repositórios.

<sup>15</sup> *Web 2.0*: conjunto de funcionalidades tecnológicas que caracterizam uma *web* não apenas consumida (lida, acessada, pesquisada), mas também produzida pelos usuários, por meio de redes sociais e *softwares* como *blogs* e *wikis*.

<sup>16</sup> A computação baseada em nuvens se refere à forma de armazenamento da informação (*software* e todos os dados) em um servidor central, cujo acesso é feito por meio de navegador *web*, independente de dispositivos.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, H. K. *Desafios da capacitação de servidores públicos: contribuições da educação a distância*. Apresentação no ENCONTRO NACIONAL DE EAD PARA REDE DE ESCOLAS DE GOVERNO. Curitiba: Escola de governo do Paraná, set. 2008.
- DUTRA, Renato Luís de Souza. *Encapsulamento e utilização de objetos de aprendizagem abertos SCORM para ensinar a avaliação formativa*. 2008. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Informática na Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS.
- DUTRA, Renato Luís de Souza; TAROUÇO, Liane Margarida Rockenbach. Objetos de aprendizagem: uma comparação entre SCORM e IMS Learning Design. *Revista Novas Tecnologias na Educação*, v. 4, n. 1, 2006.
- ENAP. Educação a Distância na ENAP – Riscos e Oportunidades. *Relatório Final de Grupo de Trabalho*. Brasília: set. 2009.
- \_\_\_\_\_. Projeto para Implementação na ENAP do Ambiente Virtual “Moodle”. *Relatório Final de Grupo de Trabalho*. Brasília: abr. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP*. Brasília: 2010.
- EDUCAUSE Learning Initiative (ELI) and the New Media Consortium (NMC). *2010 Horizon Report*. Austin, TX: The New Media Consortium, 2010.
- FILATRO, Andrea. *Learning design como fundamentação teórico-prática para o design instrucional contextualizado*. 2008. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação da USP.
- HASE, S.; KENYON, C. *From andragogy to heutagogy*. Austrália: Southern Cross University, 2000.
- LITTO, F. M.; FORMIGA, M. *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education, 2008.
- RAYMOND, Eric S. *A catedral e o bazar*. Disponível em: <<http://www.geocities.com/CollegePark/Union/3590/pt-cathedral-bazaar.html>> Acesso em: 06 mar. 2008.
- SIEMENS, G. Connectivism: a learning theory for the digital age. In: *International Journal of Instructional Technology and Distance Learning*, 2(1), 2004.
- SIQUEIRA, S. W. M. *EDUCO: modelando conteúdo educacional*. 2005. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Informática da PUC-Rio.
- TAPSCOTT, D. *Geração digital*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- TAURION, Cezar. *Software livre: potencialidades e modelos de negócio*. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2004.
- WELLER, M. *Virtual learning environments: using, choosing and developing your VLE*. New York: Routledge, 2007.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo**

*Andrea Filatro e Natália Teles da Mota*

Este estudo apresenta informações que buscam subsidiar gestores e tomadores de decisão no processo de contratação de solução tecnológica especializada para a gestão da aprendizagem e do conhecimento, que possibilite o desenvolvimento, implementação e oferta de eventos de aprendizagem – a distância, presenciais ou mistos. A síntese aqui apresentada consolida as discussões do Grupo de Trabalho “Ambientes Virtuais de Aprendizagem” (GT-AVA) realizadas no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Fundamenta-se em uma série de debates interdisciplinares promovidos internamente pelo Grupo em 2010, resultando na construção de três cenários possíveis para o quadriênio 2011-2014, no que tange à infraestrutura tecnológica e implicações pedagógicas para a oferta de ações de aprendizagem, disseminação de informações e integração de recursos. Segue-se uma seção de considerações relativas aos fatores críticos a serem considerados para que a solução tecnológica adotada possa corresponder, em médio ou longo prazo, às demandas metodológicas, tecnológicas e jurídicas emergentes.

**Palavras-chave:** ambientes virtuais de aprendizagem; plataformas tecnológicas para educação; cenários para oferta de EAD em organizações públicas

### **Entornos virtuales de aprendizaje: desafíos de una escuela de gobierno**

*Andrea Filatro y Natália Teles da Mota*

En este artículo se presenta la información que busca subsidiar los administradores y encargados de adoptar decisiones en el proceso de contratación de una solución tecnológica especializada en la gestión del aprendizaje y los conocimientos necesarios para el desarrollo, aplicación y oferta de eventos de aprendizaje - a distancia, presencial o mixtos. El resumen presentado aquí consolida las discusiones interdisciplinares del Grupo de Trabajo de Entornos Virtuales de Aprendizaje (GT-AVA) que se llevaron a cabo en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Se fundamenta en una serie de debates interdisciplinares promovidos internamente por el Grupo en 2010, lo que dio lugar a la construcción de tres escenarios posibles para 2011-2014, con respecto a la infraestructura tecnológica y alcances pedagógicos para la oferta de acciones de formación, difusión de información e integración de recursos. A continuación, se encuentra una de las secciones de las consideraciones sobre los factores críticos a considerarse, para que las soluciones tecnológicas adoptadas puedan responder, a medio o largo plazo, a las exigencias metodológicas, tecnológicas y jurídicas emergentes.

**Palabras clave:** Entornos virtuales de aprendizaje; plataforma tecnológica para la educación; los escenarios para oferta de educación a distancia en instituciones públicas

### **Virtual Learning Environment: challenges for a School of Public Service**

*Andrea Filatro and Natália Teles da Mota*

This study presents information that seek subsidize managers and decision makers in the process of hiring of technological solution specialist for the management of learning and knowledge to enable the development, implementation and offering of distance education, face to face courses or mixed events of learning. The summary presented here consolidates the discussions of Virtual Learning Environment Working Group (GT-AVA) carried out under the National School of Public Administration - ENAP). It is based on a series of interdisciplinary

debates promoted internally by the group in 2010, resulting in the construction of three possible scenarios for 2011-2014, regarding the technological infrastructure for learning sharing, release of information and integration of resources. It concludes with a section of considerations related to critical factors to be considered in choosing an e-learning technological solution, in order to respond to emerging methodological, technological and legal demands.

**Keywords:** virtual learning environments; technological platform for education; scenarios for supply of distance education in public institutions

---

Andrea Filatro

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, consultora em educação a distância e especialista em *design* instrucional. Contato: [afilatro@uol.com.br](mailto:afilatro@uol.com.br)

Natália Teles da Mota

Especialista em Psicopedagogia Clínica e Institucional pela Universidade de Brasília, coordenadora didático-metodológica da Coordenação-Geral de Educação a Distância da ENAP. Contato: [natalia.mota@enap.gov.br](mailto:natalia.mota@enap.gov.br)

## *RSP Revisitada*

# O São Francisco e a interligação com as bacias vizinhas

*Lucas Lopes*

*Texto publicado na RSP, vol. 3, nº 2, de agosto de 1952*

A transposição do Rio São Francisco e a questão da segurança hídrica na área do semiárido nordestino sempre foram assuntos presentes na agenda política do Brasil. Na época do Império, a ideia já era vista por alguns intelectuais como a única solução para a seca do Nordeste. O projeto não foi iniciado então por falta de recursos da engenharia e de consenso na sociedade. Já na República, os Constituintes de 1946 determinaram a aplicação de 1% das rendas da União para projetos de viabilização econômica do Rio, durante 20 anos. O artigo que revisitamos faz parte desse longo debate envolvendo o tema, que nos dias atuais se apresenta na iniciativa de transposição do Rio São Francisco, denominado “Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional”.

É interessante notar também a mudança do cenário político e social que precedeu os projetos anteriores que tinham o Rio São Francisco como objeto de intervenção. Como sabemos, o projeto atual foi cercado de debates sobre a função social do Rio e seus impactos ambientais e sociais na região. Trata-se de um debate legítimo e mostra a complexidade política e social que cerca essas grandes obras de engenharia. Para o gestor público, apresenta-se um problema não somente de logística e engenharia, mas também uma questão política e de “engenharia social”. Basta lembrar as questões que envolvem a construção da Usina de Belo Monte, que emprega cerca de 20 mil trabalhadores, vindos de todos os lugares do Brasil. Não é difícil de entender a complexidade dessas obras.

*“O problema das comunicações resume fatos ‘fundamentalmente geográficos’, por isto que entende com a maior ou menor permeabilidade das linhas fisiográficas e com a maior ou menor articulação dessas linhas com o mar.*

*O problema dos transportes resume fatos ‘essencialmente humanos’, conseqüentemente variando com a época que se considere, isto é, segundo os recursos técnicos à disposição do homem”.*

(MÁRIO TRAVASSOS – *Introdução à Geografia das Comunicações Brasileiras*)

Há muito vêm sendo aventadas idéias sobre a intercomunicação de águas do São Francisco com outras bacias hidrográficas vizinhas. Algumas indicações que se propõem a desviar águas do São Francisco para irrigação de zonas secas do nordeste – serão

estudadas em trabalho à parte. As que aqui serão examinadas se referem a possíveis extensões da rede de navegação fluvial com destino a outras bacias, ou que visem melhorar a navegação do próprio São Francisco.

Quase tôdas elas foram apresentadas em épocas já remotas, quando não se previa a expansão de outros meios de transportes terrestres, e se utilizavam os rios na penetração do território, por piores que fôssem as suas condições de navegabilidade. As versões modernas dêsses projetos procuram justificar-se com a observação de trabalhos semelhantes de interligação de bacias em áreas altamente industrializadas da Europa e da América do Norte.

Com relação ao São Francisco, existem várias sugestões que foram atualizadas no estudo que apresentou, à Comissão de Revisão do Plano Geral de Viação Nacional, o Coronel Jaguaribe Gomes de Matos, em trabalho de fôlego, que é a primeira tentativa de elaboração de um Plano Nacional de Viação Fluvial.

A ligação do São Francisco ao Parnaíba, por meio de um canal navegável, do rio Prêto à lagoa de Parnaguá, já sugerida por Eduardo José de Moraes, é lembrada pelo Coronel Jaguaribe em seu trabalho. De posse de uma cartografia mais completa e de informações recentes foram verificadas as dificuldades que êste empreendimento apresenta. As transposições possíveis do divisor entre as duas bacias se fariam em áreas de pequeníssima vazão e se desenvolveriam em extensões de grande declividade. Abrir canais, construir grandes açudes e numerosas comportas são obras exequíveis pela engenharia moderna. Entretanto não se justificam senão quando destinadas a uma exploração econômica. É o que acontece no projeto de ligação do *São Francisco* ao

*Parnaíba*, como no projeto de ligar o *São Francisco* ao *Tocantins*.

Os estudos procedidos pelo *Engenheiro Rogério Teixeira Mendes*, da C. V. S. F., mostram a inexequibilidade econômica de tais ligações nas próximas décadas.

Tais projetos nos fazem meditar sobre o aforismo de Wellington: “A engenharia é muitas vezes a arte de não construir”.

Um terceiro projeto que merece exame é o da interligação da bacia do rio Grande, afluente do Paraná, com o São Francisco. Em torno dessa intercomunicação de bacias, há duas idéias em curso – a primeira visando o problema da navegação, que foi desenvolvida pelo Coronel Jaguaribe de Matos, a segunda visando principalmente a formação de um potencial hidrelétrico artificial e o desvio de um contingente ponderável de água para melhoria do caudal do São Francisco em épocas de estiagem, foi estudado em 1945 pelo Eng<sup>o</sup> Décio Vasconcelos, por determinação do Secretário de Viação de Minas de então, Eng<sup>o</sup> Lucas Lopes.

Dos estudos procedidos pela C. V. S. F. foi julgado inexequível, no momento, o projeto referente à navegação, por falta de fundamentos econômicos.

O projeto do Govêrno de Minas merece maior exame.

Já anteriormente, *Horácio Williams* no seu trabalho notável intitulado “Notas Geológicas e Econômicas sobre o Rio do São Francisco” assim vislumbra o problema:

“Em período geológico talvez não muito remoto, a bacia formada pelos rios Grande e Sapucaí, constituía a mais longínqua e mais alta cabeceira do rio São Francisco. A serra da Canastra encurvava-se para sudeste, na zona de Pium-í e, por meio dêste arco, encaminhava as águas no rumo do norte.

Depois, a ação solidária de outros agentes externos proporcionou a essas

águas romperem aquêlê arco, e cortarem uma passagem precipitada para a bacia do rio Paraná, definida no desfiladeiro de Jaguará. Aberto êsse canhão de Jaguará, as águas de ambas as bacias, assim divorciadas, baixaram e as erosões definiram mais e mais essa separação. A contribuição, assim perdida, faz falta sensível ao São Francisco, ao mesmo tempo que será sempre excessiva para os charcos do Paraná e para os seus saltos insuperáveis a bons transportes. Não é suntuosidade, nem poesia, prever que os vindouros (talvez os filhos de nossos netos) se decidam a aproveitar melhor a contribuição da bacia Grande-Sapucai, reconduzindo-a para a bacia do São Francisco, por meio de rebaiamento da garganta de Pium-í; e então o São Francisco será navegável acima da barra do Paraopeba.

Os estudos procedidos pelo Govêrno de Minas conduziram às seguintes considerações, do Eng<sup>o</sup> Décio Vasconcelos:

“Em Pôrto Capetinga, de acôrdo com os dados fornecidos pelo 2<sup>o</sup> Distrito da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, a vazão mínima do rio Grande, cuja bacia hidrográfica é ali de 25.520 quilômetros quadrados, apresentou um valor médio de 180 metros cúbicos por segundo, para o período compreendido entre 1938 e 1942, correspondendo a uma contribuição unitária de 7,2 litros por segundo por quilômetro quadrado.

A vazão mínima do rio São Francisco em Pôrto Real, conforme elementos da mesma Repartição, apresentou um valor médio de 27,8 metros cúbicos por segundo, correspondendo a 5,75 litros por segundo por quilômetro quadrado, para uma bacia hidrográfica de 4.836 quilômetros quadrados.

Em Pirapora, para uma bacia hidrográfica de 61.539 quilômetros

quadrados, a média das vazões mínimas verificadas no mesmo período foi de 200 metros cúbicos por segundo, sendo de 3,2 litros por segundo por quilômetro quadrado a respectiva contribuição unitária.

Bastam êstes elementos para se aquilatar da importância do empreendimento que visa tornar o São Francisco amplamente navegável, a partir de Pôrto Real, pois suas vazões mínimas nesse local ficariam equivalentes às verificadas hoje em Pirapora, 467 quilômetros a jusante.

De acôrdo com os estudos preliminares realizados, não há grandes dificuldades técnicas a vencer para execução do desvio proposto, cujas características econômicas são também satisfatórias.

Uma barragem no rio Grande, com apenas 10 metros de altura, localizada logo a jusante da barra do ribeirão Capetinga, elevará as águas do rio Grande até a cota 720 metros, invertendo o curso naquele seu tributário, numa extensão de 21 quilômetros, nas quais serão feitos trabalhos de alargamento e desobstrução do leito.

Numa extensão de 6 quilômetros será preciso a execução de cortes visando transpor o divisor de águas, sendo talvez necessária a construção de túnel apenas na extensão de 2 quilômetros, onde a altura do corte seria superior a 20 metros.

Transposto o divisor, as águas do rio Grande atingirão, já na bacia do São Francisco, as cabeceiras do córrego da Cafua, afluente do córrego da Limeira, que por sua vez lança suas águas no ribeirão dos Patos, tributário do São Francisco, onde tem sua barra cerca de 10 quilômetros a montante de Pôrto Real.

Neste trecho, de 45 quilômetros de extensão, serão realizados igualmente trabalhos de alargamento e desobstrução, a caixa do rio São Francisco, a jusante, já comportando vazões da ordem de 400m<sup>3</sup>/s.

A transposição do divisor de águas proporcionará uma queda de 55 metros.

Na base de 180 metros cúbicos por segundo a potência permanente obtida será da ordem de 100.000 kw.

O desvio indicado não irá prejudicar o rio Grande em nenhum serviço de utilidade pública. De Pôrto Capetinga à barra do rio Sapucaí, o perfil acidentado do rio Grande impede qualquer tentativa de navegação. As corredeiras ali existentes, por outro lado, não apresentam condições favoráveis a aproveitamentos hidrelétricos de vulto, que poderiam talvez ser projetados, completamente ao desvio proposto.

Cêrca de 50 quilômetros a jusante de Pôrto Capetinga, já recebe o rio Grande o seu principal afluente mineiro, o rio Sapucaí, curso d'água volumoso, com uma bacia hidrográfica de 24.853 quilômetros quadrados e uma vazão mínima da ordem de 170 metros cúbicos por segundo.

O volume d'água é, portanto, na barra do rio Sapucaí, sensivelmente idêntico ao do rio Grande em Pôrto Capetinga.

A barragem de Pôrto Capetinga virá, ainda, represando as águas do rio Grande, melhorar as condições da navegação existente, no trecho Ribeirão Vermelho – Capetinga.

Comportas de regularização permitirão limitar o desvio das águas do rio Grande nas proporções necessárias à navegação do São Francisco.

A Central Elétrica projetada no divisor de águas referido, nas imediações da vila de Pimenta, virá suprir de energia extensa região do Estado, compreendida pelos municípios de Pium-í, Pains, Pôrto Real, Arcos, Formiga, Guapé, Bambuí, Lagoa da Prata, e muitos outros”.

A Comissão do Vale do São Francisco teve sua atenção voltada para êste problema que envolve obras de múltipla finalidade

de grande interêsse. De fato uma contribuição de 180 metros cúbicos por segundo, introduzida nas nascentes do São Francisco, representaria um aumento substancial em Pirapora, onde a vazão média das mínimas gira em tórno de 200 metros cúbicos por segundo, com reflexos favoráveis na navegação existente.

Acontece, porém, que as grandes obras de regularização do regime do São Francisco devem visar a retenção das grandes enchentes, tanto quanto a melhoria de tirante nas épocas de estiagem.

Se bem que a transposição do rio Grande para o São Francisco apresente múltiplas vantagens, tem o inconveniente de nada influir no controle das enchentes, mas, ao contrário, agravar, em pequena escala, os transbordamentos danosos.

Sendo uma obra de custo elevado, que não poderia ser conduzida ao mesmo tempo que as barragens de regularização no próprio São Francisco, julgou-se conveniente adiar a sua execução para época posterior.

A Comissão do São Francisco programou o estudo detalhado desta questão.

### **O São Francisco e sua articulação com o mar**

“Acontece que o melhoramento do rio, assim como o transporte fluvial sôbre o rio melhorado, deve ser considerado em conexão com o transporte sôbre a ferrovia de junção (portage railway) em volta da catarata de Paulo Afonso; porquanto, sem a abertura e uso dessa linha férrea, é algum tanto duvidoso que o transporte por meio de vapores no Alto S. Francisco possa tornar-se proveitoso”.

(W. MILNOR ROBERTS – Relatório sôbre o S. Francisco)

Se não existisse Paulo Afonso e os trechos encachoeirados de Sobradinho a Piranhas, se o São Francisco houvesse atingido, como nível de base de todo seu perfil de equilíbrio, o horizonte do Atlântico, se sua barra não se mostrasse tão repelente à fixação humana, se houvesse sido possível a penetração e o tráfego de gentes ao longo de todo seu caudal, outra seria a fisionomia do Brasil, de sua economia, de sua vida.

Penetrando barra acima, o São Francisco só é navegável numa extensão de cerca de 228 quilômetros, por barcos de modesto calado. De Piranhas a Itaparica, em cerca de 128 quilômetros, estende-se um trecho de utilização inviável para a navegação. O “canion” e a cachoeira de Paulo Afonso eliminam qualquer possibilidade de melhoria do rio para o tráfego de barcos. De Itaparica a Boa Vista, em cerca de 270 quilômetros, inúmeras corredeiras e desníveis exigirão obras vultosas de canalização e represamento para que seja possível a navegação franca. De Boa Vista a Juazeiro, em 120 quilômetros, o rio exige pequenos serviços para estabilizar uma navegação que já se procede em condições técnicas razoáveis.

Apenas de Juazeiro a Pirapora, numa extensão ponderável de 1.370 quilômetros, pôde o rio ser navegado de forma satisfatória. De Sobradinho a Pirapora êle atingiu um perfil de equilíbrio que permite o tráfego, relativamente fácil, de barcas.

A idéia de se ligar o trecho médio navegável ao mar, por intermédio de canais laterais que contornassem o trecho encachoeirado, ou transpusessem as águas do São Francisco para as bacias do Vaza-Barris ou do Itapicuru, é, ainda em nossos dias, um sonho, em face do aspecto econômico que essas obras envolveriam.

Acreditamos, entretanto, que chegou o momento de se desenvolver um plano de articulação do trecho médio negável à seção inferior e ao mar, por intermédio de uma rede de transportes terrestres.

Já analisamos a importância inegável da seção que vai de Pirapora a Juazeiro e já mostramos que é justo esperar que a região por ela atravessada venha a presenciar, em breve, um surto razoável de progresso. Destacamos a importância das cidades gêmeas de Juazeiro e Petrolina, como entrepostos comerciais de primeira grandeza, no interior são-franciscano.

Parece-nos que de Juazeiro-Petrolina deve irradiar um sistema amplo de transportes terrestres, ligando-os ao mar e aos sertões vizinhos.

Naturalmente, a possibilidade de uma via de transportes de Juazeiro ao baixo São Francisco, viria alargar a projeção desse núcleo de intercâmbio e permitir que os recursos naturais drenados pelo trecho médio navegável atingissem o baixo São Francisco.

Com a construção da Usina de Paulo Afonso e a eletrificação do Nordeste, surgem novas circunstâncias a alterar os termos primitivos do problema. A ligação de Juazeiro a Piranhas por uma via férrea não teria mais a finalidade precípua de permitir o escoamento da produção do vale médio para o mar. Em vez disto, seria o elemento a possibilitar o tráfego de matérias-primas para um grande parque industrial em perspectiva.

De fato, existindo grandes disponibilidades de energia em Paulo Afonso, será lógica a formação de uma região *industrial* no Baixo São Francisco, que é a área do nordeste onde se encontra, além de outros, um fator essencial às grandes indústrias, especialmente químicas – *água potável em grande abundância*. Êsse parque industrial

necessitará, provavelmente, de matérias-primas provenientes do trecho médio navegável, que seriam transportadas pela ferrovia de Juazeiro-Petrolina a Propriá-Penedo a que nos referimos no estudo do Plano Ferroviário na Bacia do São Francisco.

A idéia de se incentivar a criação de um parque industrial, na região do baixo São Francisco, vem sendo analisada por uma Comissão especial de estudo sobre a aplicação da energia de Paulo Afonso em indústrias eletroquímicas e eletrometálicas. Sua viabilidade tornar-se-á mais forte quando estiver ligado o baixo ao médio São Francisco por via terrestre de boas condições técnicas.

A possibilidade de extensão da navegação a jusante de Juazeiro e Boa Vista até Itaparica está, a nosso ver, condicionada ao plano de *represamentos* dos trechos encachoeirados, que sugeriram *Geraldo Rocha*, *Maurício Joppert*, e a *Organização Henrique Lage*, visando, entre outras finalidades, grandes trabalhos de irrigação. Diz o professor *Maurício Joppert*: (\*) “Os 428 km que vão da corredeira de Sobradinho a Jatobá (Itaparica), para serem melhorados constituem um problema tecnicamente mais difícil. Parece-nos, porém, que a questão deve ser encarada de um ponto de vista mais amplo, isto é, não reduzindo o São Francisco apenas ao papel secundário de uma via navegável mas, considerando que êle se intromete e consegue atravessar, *com um saldo final de 600 m<sup>3</sup>/s, uma das regiões mais secas do nordeste brasileiro, é, assim, um verdadeiro presente divino que o homem tem de aproveitar para transformar o semideserto num dos paraísos criados pelas maravilhas da irrigação*”.

Esta nos parece, realmente, a tese acertada sobre os problemas do trecho encachoeirado, o que isola o baixo e o médio São Francisco. A possibilidade de se criarem áreas de irrigação perene no

coração da região sêca do nordeste, deve ser o primeiro objetivo da série de barragens indicadas por aquêles técnicos nacionais. A navegação dos trechos represados será um subproduto do esquema principal, como o será a geração de energia.

Com êste pensamento em mente iniciamos, na Comissão do Vale do São Francisco, o estudo do problema, lutando de início com uma grande deficiência de cartografia adequada. O esquema que sugerimos para prosseguimento dos estudos é o seguinte: A Comissão do Vale do São Francisco, juntamente com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, estudará um conjunto de obras de represamento e irrigação no trecho de Sobradinho a Itaparica. A Comissão do Vale do São Francisco se incumbirá de detalhar os projetos das barragens de derivação e eclusagem, incumbindo-se, posteriormente, de sua execução. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas fará estudos de canalização lateral, inclusive os açudes de transposição de vales, incumbindo-se de sua execução e das obras complementares de irrigação.

Esta cooperação é lógica e indispensável, em face da deficiência de recursos à disposição da Comissão do Vale do São Francisco.

Finalmente devemos nos referir ao problema da barra do São Francisco.

Enquanto não existir na seção inferior do rio uma grande atividade econômica, enquanto não se tornar iminente a formação de um grande parque industrial no baixo São Francisco, e sua ligação ferroviária ao médio, não será aconselhável a inversão de grandes somas na desobstrução de sua barra. O acesso marítimo se faz hoje até Penedo por embarcações de cabotagem de 2.000 toneladas. A abertura e proteção de um canal de acesso para navios

de 10.000 toneladas, que tornaria Penedo um pôrto de proporções oceânicas é uma obra cara, já estudada em todos os detalhes pelo *Eng<sup>o</sup> A. E. F. Portugal*, que hoje presta uma valiosa colaboração à Comissão do Vale São Francisco, e orçada em duzentos milhões de cruzeiros.

A inversão dessa importância vultosa não se compreende quando as portas de Aracaju e Maceió, a curta distância da barra

do São Francisco, e servindo a dois entrepostos comerciais de importância, estão a exigir da Nação trabalhos essenciais de acesso, acostamento e aparelhamento.

O problema da barra do São Francisco é caracteristicamente a questão de mais um pôrto marítimo em nosso litoral e deverá ser resolvida de acôrdo com a política de aparelhamento portuário que adotar o Departamento Nacional de Portos.

---

### Nota

(\*) Maurício Joppert da Silva – *Problemas Nacionais* – Rio – 1943.

RSP

## Para saber mais

### **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal**

BRELAZ, Gabriela de; ALVES, Mario A.. Principais Descobertas do Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010). In: *36º Encontro Anual da ANPOCS*, 2012, Águas de Lindóia-SP.

LEMONS, Chélen Fischer de. Participación y medio ambiente: La realización de audiencias públicas ambientales en los Estados Unidos, Quebec y Brazil. *Revista Gestión y Ambiente*, Medellín, v. 4, n.2, p. 53-66, 2001.

### **Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental**

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Regionalização e relações federativas na política de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, Jan. 2013.

LOURADO, Daniel de A.; ELIAS, Paulo Eduardo M.. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 204-211, 2011.

### **Alinhando o modelo, o método de implementação e a prática de gestão do conhecimento (GC): o caso do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RCIpea)**

BRASCHER, M.; Carlan, E.. Sistemas de organização do conhecimento: antigas e novas linguagens. In: Robredo, J.; Brascher, M.. (Org.). *Passeios pelo bosque da informação: estudos sobre representação e organização da informação e do conhecimento*. Brasília: Ibict, p. 147-176, 2010.

MORENO, Fernanda Passini; LEITE, Fernando César Lima; ARELLANO, Miguel Ángel Márdero. Acesso livre a publicações e repositórios digitais em ciência da informação no Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.11, n.1, p. 82-94, Abr. 2006.

### **Avaliação da percepção da conformidade de processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação com a Instrução Normativa nº 4/2010 da SLTI**

Albertin, Alberto Luiz; SANCHES, Otávio Próspero. *Outsourcing de TI: impactos, dilemas, discussões e casos reais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. *Governança de TI – Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

### **Ambientes virtuais de aprendizagem: desafios de uma escola de governo**

KLERING, Luis Roque; SCHRÖEDER, Christine da Silva. Desenvolvimento de um Ambiente Virtual de Aprendizagem à luz do enfoque sistêmico. *Tecnologias de Administração e Contabilidade*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 42-54, Jul./Dez. 2011.

PEREIRA, Alice Cibys (org.). *AVA: ambientes virtuais de aprendizagem em diferentes contextos*. Rio de Janeiro: Ed. Ciência Moderna, 2007.

## **Fale com a RSP**

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à Editoria da Revista, pelo 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 editor(a) da RSP.

# Acontece na ENAP

## Telessaúde em MG conquista 1º lugar no 17º Concurso Inovação

Iniciativa do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), *Telessistência em Rede para Regiões Remotas: Melhorando o Acesso da População à Atenção Especializada em Saúde* conquistou o 1º lugar no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. O anúncio foi feito no dia 26 de março, em cerimônia no auditório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O evento também contou com os lançamentos do livro contendo os relatos das iniciativas premiadas nesta edição e do 18º Concurso Inovação.

A *Telessaúde da UFMG* conquistou uma visita técnica à Noruega. A iniciativa é considerada uma das maiores experiências de teleassistência sustentável no mundo, servindo de modelo para outras experiências similares no Brasil e na América Latina.

Classificado em 2º lugar, o *Projeto Visita Virtual e Videoconferência Judicial*, do Ministério da Justiça, ganhou uma visita técnica à França. Completam a lista das 10 iniciativas vencedoras: *Eco Universidade: Plano Ambiental para uma Universidade Socioambientalmente Correta*, da Universidade Federal de Lavras/MG (3ª); *Projeto Porto Sem Papel*, da Secretaria de Portos da Presidência da República (4ª); *Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar*, da Secretaria-Geral da Presidência da República (5ª); *Sistema de Emissão e Controle de Autorização de Voo da Anac (Siavanac)*, da Agência Nacional de Aviação Civil (6ª); *Termo de Ajuste Sanitário (TAS)*, do Ministério da Saúde (7ª); *Modelo de Gestão do Ambiente de TI Aplicado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (8ª); *Almoxarifado Virtual: uma Proposta de Sustentabilidade por Contratação de Gerenciamento de Meios*, do ICMBio (9ª); e *Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv): um Novo Paradigma nas Transferências Voluntárias da União*, do Ministério do Planejamento (10ª).

Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso contou com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Noruega e da Nova Zelândia; da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ); e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

## Especialista espanhol fala na ENAP sobre ambientes federados europeus

A ENAP promoveu, em 1º de fevereiro, uma palestra sobre sistema compartilhado de cursos, ministrada pelo professor espanhol Manuel Cebrián de la Serna. A partir da experiência de trabalho em comunidades e de ambientes federados na Europa, a palestra se estruturou em dois aspectos: tecnológico e pedagógico.

Cebrián é pesquisador de temas relacionados à formação de professores para o uso das tecnologias da informação e comunicação e coordenador do Grupo de Investigação de Tecnologias Aplicadas à Educação (GTEA). Também lidera o *Projeto Internacional para o Desenvolvimento de Entornos Federados na Educação a Distância* e o serviço federado *e-rubrica*, para a avaliação da aprendizagem universitária da União Europeia.



“Estamos cada vez mais digitalizados, interdependentes e obrigatoriamente inter-relacionados no mundo globalizado”, disse o especialista ao citar o caso da Europa, em que fronteiras foram superadas com o advento da União Europeia e a adoção de uma mesma moeda (o Euro). Segundo Cebrián, há uma tendência para a informatização dos processos de trabalho e de formação permanente nas instituições. Dessa forma, procura-se atualmente concentrar as inovações tecnológicas no indivíduo (usuário).

O professor Cebrián explicou que, na Espanha, há um sistema que oferece diferentes serviços centrados em uma base tecnológica, o que possibilita que o indivíduo desfrute de todos os serviços disponíveis, sejam eles de educação ou de saúde.

### **Palestra debate gestão da diversidade e do envelhecimento na Austrália**

As implicações do envelhecimento da força de trabalho e da gestão da diversidade no serviço público australiano foram debatidas em 7 de fevereiro, na ENAP. O tema foi apresentado pela professora doutora Jennifer Waterhouse, especialista em Negociação e coordenadora de Relações de Trabalho e Gestão de Recursos Humanos, da Universidade de Newcastle (Austrália).



Jennifer Waterhouse iniciou sua fala expondo os três tipos de abordagem para diversidade adotados em seu país: direitos humanos, justiça social e *Business Case*. Segundo ela, na Austrália, há uma vasta legislação no campo dos direitos humanos, tanto no nível federal quanto no estadual, com o maior número de leis antidiscriminatórias com base em gênero, raça, idade e necessidades especiais no mundo. No âmbito da justiça social, estão ações afirmativas, definidas como “discriminação positiva baseada em certas características”, que visam a reparar erros históricos, em especial com os aborígenes e as mulheres. O *Business Case*, por sua vez, vale-se das abordagens voluntárias para a diversidade, quando organizações se dão conta de que essa área é interessante. Segundo Jennifer, o problema consiste em provar para as instituições que a gestão da diversidade é algo positivo para os negócios. Por isso é que abordagens legais são necessárias.

O envelhecimento da força de trabalho é, na visão da professora, uma das principais questões de diversidade enfrentadas pela Austrália. Jennifer informou que, atualmente, todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm populações envelhecendo. “Temos leis que tratam da discriminação por idade bastante amplas, mas não estabelecem diferenciação entre meia-idade e terceira idade. Dessa forma, não existem ações afirmativas nesse sentido”. Por isso, há o entendimento de que é importante manter os trabalhadores mais antigos no mercado de trabalho, a fim de preservar o histórico organizacional que esses carregam.

A palestrante informou que, no serviço público australiano, o governo incentiva os trabalhadores a permanecerem em seus cargos por meio de fundos de pensão; e que ainda não são praticadas, por parte das áreas de recursos humanos, políticas proativas de valorização dos servidores mais antigos. Em geral, as áreas de recrutamento ainda são alinhadas à cultura de priorizar a contratação da força de trabalho mais jovem, considerando os mais velhos inadequados para funções de um mundo contemporâneo.

# 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](mailto:editora@enap.gov.br). A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

\* Exemplos de citação e referência

**Citação no corpo do texto:** (ABRUCIO, 2009)

**Referências no final do trabalho:**

### ***Livro***

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

### ***Artigo em coletânea***

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

### ***Artigo em periódico***

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

### ***Monografia, dissertação ou tese acadêmica***

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

### ***Sítio da internet***

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). Acesso em: 8 jan. 2009.

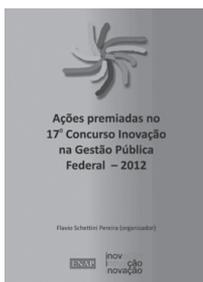
Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

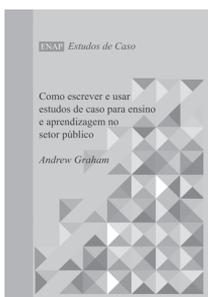
SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3327 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)



## Ações premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2012, 2013. 197p.

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Noruega e da Nova Zelândia; da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ); e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ao longo de 17 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



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

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



## Administração pública – Coletânea

Edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. Administração pública – Coletânea reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma co-edição da ENAP e da Editora Unesp.

*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 63 – 2012

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

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

## Cadernos ENAP

8  9  10  11  12  13  14  15  16  17

18  20  21  22  23  24  25  26  27  28

29  30  31  32  33\*  34  36

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 3092 / 2020 3186 – 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)