

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 58, nº 1 - Jan/Mar 2007 - ISSN:0034/9240

**A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo  
de caso do Programa Bolsa Família**

*Sarah Mailleux Sant'Ana*

**A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as  
políticas ambientais**

*Andréa Azevedo, Richard Pasquis e Marcel Bursztyn*

**Análise da alocação de investimentos de empresas privadas  
e públicas no setor elétrico brasileiro**

*Denizart do Rosário Almeida e Andréa Costa Amâncio Negrão*

**Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio  
Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais**

*Marianne Nassuno*

**Ensaio: Gestão de pessoas na administração pública japonesa**

*Natália Massaco Koga*

**Reportagem: 11º Concurso Inovação Gestão Pública Federal**

*Claudia Asazu e Larissa Mamed*

**ENAP**

**RSP**

Brasília – 2007

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa Interina:* Elisbete Ferrarezi

*Diretor de Gestão Interna:* Augusto Akira Chiba

*Conselho Editorial*

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

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

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Elisabete Ferrarezi, Paulo Carvalho, Juliana Leonardo de Souza, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto, Sérgio Grein Teixeira.

*Expediente*

*Diretora de Comunicação e Pesquisa Interina:* Elisabete Ferrarezi – *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral de Edição:* Livino Silva Neto – *Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges – *Revisão:* Larissa Mamed Hori e Paula Simas – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Edição eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Ana Carla Gualberto Cardoso.

---

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 (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2007

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) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço Eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família	05
The Brazilian perspective on poverty: a case study of the Bolsa Familia Program <i>Sarah Mailloux Sant'Ana</i>	
A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais	37
State reform, emergence of decentralization and environmental policies <i>Andréa Azevedo, Richard Pasquis e Marcel Bursztyjn</i>	
Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro	57
Analysis of investment allocation within state and private companies of the Brazilian electric power sector <i>Denizart do Rosário Almeida e Andréa Costa Amâncio Negrão</i>	
Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais	77
Innovation at state level: the State of Minas Gerais Award for Excellence in Public Sector Management <i>Marianne Nassuno</i>	
<i>Ensaio:</i> Gestão de pessoas na administração pública japonesa	97
Personnel management in the Japanese public administration <i>Natália Massaco Koga</i>	
<i>Reportagem:</i> 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal	107
<i>Claudia Asazu e Larissa Mamed</i>	
<i>RSP Revisitada:</i> A transformação do Estado e a reforma do serviço público civil	115
<i>Urbano C. Berçúio</i>	
Para saber mais	121
Acontece na ENAP	122

# A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família

*Sarah Mailloux Sant'Ana*

## **Introdução**

Este artigo inicia-se com a definição institucional de pobreza – ou seja, uma definição fundamentada na maneira como as instituições tratam a questão – dada pelo sociólogo alemão Georg Simmel. Traçado este pano de fundo, traz, na seqüência, uma abordagem mais substancial da pobreza e da relação entre trabalho e precariedade, tema abordado por Robert Castel. Em seguida, apresenta uma breve descrição do funcionamento do Programa Bolsa Família e alguns aspectos relacionados aos conceitos e modos de tratamento da questão da renda e da educação, bem como da família e dos modelos familiares. O texto aborda ainda alguns desafios administrativos para o Estado na gestão do Programa e os preconceitos morais e sociais recorrentemente veiculados em relação ao Programa. Por fim, na conclusão, busca retomar a análise do Bolsa Família, seus limites e desafios, defendendo a necessidade de participação de todos em um pacto social contra a pobreza e a desigualdade no Brasil.

O artigo é fruto de questionamentos e de alguns estudos acadêmicos, assim como de documentos de ministérios, de organismos internacionais e de centros de pesquisa e estatísticas sobre a pobreza e a desigualdade, tendo como estudo de caso o Programa Bolsa Família. É resultado também de um trabalho de campo realizado, entre julho e agosto de 2006, em Formosa de Goiás e na fronteira entre Bahia, Alagoas e Pernambuco, por meio de observação participante e entrevistas semi-diretivas. Não se tem a pretensão, aqui, de apresentar algo necessariamente novo, tampouco de tratar o tema, em poucas páginas, na profundidade necessária. Trata-se apenas das primeiras interrogações e considerações de um estudo que deve ser aprofundado nos anos a seguir.

### **Definição institucional da pobreza: Georg Simmel**

Georg Simmel apresenta na sua obra *Les pauvres* (Os pobres) uma definição institucional de pobreza. A importância de sua obra está no esclarecimento dos problemas de definição de pobreza e na compreensão proposta dos modos de constituição da categoria “pobres” e os vínculos que os ligam à sociedade como um todo. Segundo Paugam e Schultheis, que redigem o prefácio da edição utilizada neste artigo, a abordagem construtivista de Simmel rompe com todos os tipos de conceitos naturalistas que estão em voga nos debates científicos e políticos atuais. Originalmente escrito no início do século XX, o texto é bastante atual para o debate sobre a pobreza e a exclusão social e explicita as perspectivas sócio-históricas dos modos de regulação dos vínculos sociais. Esse texto pode ser considerado

como o ponto de partida da sociologia da pobreza, que não se reduz a um campo específico da sociologia, mas refere-se às questões fundamentais dos vínculos sociais e visa gerar proposições teóricas mais gerais (SIMMEL, 2005, p.2).

De acordo com Simmel, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesmo, mas como uma relação à reação social que resulta de uma situação específica. A pobreza é, assim, relativa e construída socialmente, seu sentido é dado pela sociedade (2005, p. 97). Paugam e Schultheis alinham-se a Simmel quando colocam que a pertinência sociológica da abordagem à pobreza não é relativa à pobreza em si mesma ou aos pobres, mas às formas institucionais (acadêmicas, políticas e mesmo morais) que são escolhidas em determinado momento histórico, em uma determinada sociedade. De acordo com o sociólogo alemão, a definição de pobreza que diz que “É pobre aquele cujos meios não são suficientes para alcançar os fins”<sup>1</sup> (2005, p. 91) é individualista e limitada em sua aplicação prática porque oferece a falsa impressão de que “certos fins podem ser considerados independentes de toda decisão arbitrária e (de modo) puramente pessoal”. A pobreza é relativa porque não corresponde “à relação entre os meios individuais reais, mas aos fins vinculados ao indivíduo, *a priori* social, que varia de acordo com o status” (2005, p. 92). Nessa situação particular, os pobres não estão “fora” da sociedade, mas em uma situação de dependência da coletividade. Simmel demonstra que “é somente a partir do momento em que eles são assistidos ou do qual a sua situação global passa a exigir assistência, mesmo que ainda não tenha sido efetivamente dada, que eles se tornam membros de um grupo caracterizado pela pobreza” (2005, p. 9).

Simmel afirma que “a assistência constitui uma parte da organização do *todo*, ao qual pertencem os pobres e os proprietários” (2005, p. 60). Os pobres são submetidos a um estado de inclusão perversa por uma comunidade que lhes atribui posição marginal. A ação da coletividade em relação aos pobres limita-se ao mínimo para preservá-los da degradação física, assegurando-se que recebam aquilo a que têm direito, mas que não recebam “demais”. Simmel tem um olhar bastante crítico com relação à filantropia privada e pública, uma vez que essas ações não seriam um fim em si mesmo, mas um meio de manter a coesão e o vínculo social. A assistência, nesse caso, seria destinada a uma faixa da sociedade e teria caráter pessoal (ou seja, cobriria apenas as necessidades individuais de seus beneficiários), sendo, paralelamente, na realidade, uma ação que sustenta, sobretudo, aqueles que não estão na precariedade, resultando uma situação em que o bem cabe mais propriamente ao doador do que ao receptor. O sociólogo mostra ainda que “enquanto o custo dos pobres for absorvido pelos impostos e a assistência resultar de receitas constantes ou de bens estatais, esse vínculo (entre pobres e o resto da sociedade) é perfeito. A assistência aos pobres torna-se uma função da totalidade em si e não mais a soma dos indivíduos, como no caso do custo dos pobres” (2005, p.88). Ou seja, é um custo absorvido pela totalidade da sociedade e não apenas por aqueles que fazem “caridade” ou pelo próprio pobre.

Paugam e Schultheis afirmam, com base em Simmel, que existe um utilitarismo primário da sociedade, uma vez que a assistência aos pobres constituiria um meio de assegurar sua proteção e autodefesa. A finalidade da assistência seria a de mitigar as diferenciações sociais extremas, de forma a

permitir que a estrutura social continue a fundar-se sobre essa diferenciação e, conseqüentemente, mantenha o *status quo* social. Ele observa igualmente que o Estado refere-se ao princípio da obrigação de assistir aos pobres, mas essa obrigação não se traduz em um verdadeiro direito aos pobres, tanto que estes não têm nenhum recurso possível, se a assistência lhes é recusada. Apenas a coletividade, destaca Simmel, pode mudar as circunstâncias econômicas e culturais

***“A grande referência de integração social continua sendo o trabalho e espera-se daqueles que não trabalham (por diversos motivos) que consigam responder à sociedade e ao mercado de trabalho como se vivessem o individualismo positivo.”***

fundamentais que provocam a condição da pobreza, cabendo-lhe também “a tarefa de mudar essas circunstâncias, de modo que ofereçam a menor possibilidade de empobrecimento resultante de fraqueza individual, de propensões desfavoráveis, de falta de oportunidade ou de privações” (2005, p. 85).

A análise apresentada por ele no início do século XX em relação às sociedades

européias, que encontra eco até hoje, também reflete-se em parte da luta contra a pobreza no Brasil. Ao longo de vários séculos, a assistência foi tratada como uma caridade filantrópica, mascarando o caráter de manutenção do “nível ótimo de miséria”, ou seja, um nível que não ameaça as classes mais abastadas, evita a distribuição efetiva de bens e possibilidades e não esgarça definitivamente o tecido social. Nessa perspectiva, boa parte das ações públicas escolheu diversos modos de definir e redefinir a contagem dos pobres para “combater a pobreza” – “os pobres são aqueles a quem assistimos” –, o que demonstra a pertinência da abordagem institucional da pobreza. Até hoje os instrumentos e as definições de categorias sociais não são evidentes. Existem instrumentos concorrentes, diversas polêmicas que geram ações divergentes, mas, sobretudo, limitadas. Neste texto será explicitada, brevemente, parte da discussão que gira em torno dessas categorias, mas nenhuma definição específica será escolhida, mantendo, portanto, a fluidez como é tratada em diversos textos.

A importância da definição institucional da pobreza reside no fato de que ela nos alerta sobre a constituição da categoria “pobres” e o modo pelo qual, historicamente, a definição institucional sobre “quem devemos assistir” e “quem consideramos pobres” pode variar bastante. Entretanto, essa definição institucional pode não ser suficiente para fazer frente à experiência social da pobreza e da precariedade, que inclui: a falta da autonomia econômica, a questão da insegurança alimentar, a precariedade habitacional, a baixa escolaridade, pouco acesso à saúde, a questão do reconhecimento social, de gênero e étnicas, entre outros. Nas abordagens de combate à pobreza, na maioria das vezes, há uma

seleção de duas ou três dessas categorias, mas que não abarcam a totalidade da experiência da pobreza<sup>2</sup>.

### Por uma análise mais substancial da pobreza

Robert Castel, no seu livro de 1995, *A metamorfose da questão social*, apresenta uma caracterização sócio-histórica das metamorfoses da situação do trabalho e da coesão social na França. O autor utiliza conceitos que podem ajudar a esclarecer algumas questões acerca da definição de pobreza.

Castel compreende o trabalho não como uma questão técnica, mas como um apoio privilegiado de inserção na estrutura social. Ele demonstra que há uma forte relação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas que protegem o indivíduo face aos “riscos” da existência. Segundo o autor, a vulnerabilidade social é um espaço intermediário e instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos apoios de proximidade. Por outro lado, a situação de precariedade do trabalho tende a equilibrar-se com o fortalecimento do apoio de proximidade e pode assegurar a sobrevivência de indivíduos nas situações extremamente precárias. O autor afirma que a pobreza como discriminante econômico não é a questão essencial, apesar de desempenhar um papel importante na desestabilização daqueles que são/estão desprovidos de reservas econômicas. A seu ver, a questão principal está entre a precariedade econômica e a instabilidade social (2001, p. 19).

Castel prefere trabalhar sobre o conceito de *desafiliação* que de exclusão. Ele acredita que o termo “exclusão” refere-se



a um estado imóvel de constatação de carências, sem levar em conta os processos que criam essa situação. A *desafiliação* é o resultado de um processo de invalidação social, desqualificação e dissociação. Nessa situação, a vulnerabilidade social detém uma posição estratégica, pois se a vulnerabilidade é controlada ou reduzida, ela assegura a estabilidade da estrutura social. Mas quando ela é aberta e está em expansão, alimenta as turbulências que fragilizam as situações já existentes e desfaz o *status* que antes era assegurado.

Ele afirma que a vulnerabilidade é uma marca de incerteza e, mais freqüentemente, de infelicidade (2001, p.26). A incerteza, aqui, refere-se ao futuro, e a vulnerabilidade em estado quase permanente gera infelicidade. Castel demonstra que, mesmo que a precariedade tenha se transformado ao longo da história, as populações que as viveram e vivem estão em posições análogas. Os processos que produziram essas situações são comparáveis, ainda que as manifestações sejam distintas, pois as dinâmicas são as mesmas. Contudo, não existe uma linearidade, mas bifurcações e descontinuidades. Para o autor, a questão social é o enigma da coesão e do risco de fratura de uma sociedade em que as populações podem ser, ao mesmo tempo, atores e vítimas do que lhes acontece. Afirma, ainda, que existe um hiato entre a organização política e o sistema econômico, que marca o lugar do social, o qual consistiria em sistemas de regulação não mercantis instituídos para cobrir aquela lacuna.

A *desafiliação* não é um conceito que possa ser usado para a realidade brasileira do mesmo modo que Castel utiliza para a realidade francesa, pois, no Brasil, nunca se observou uma proteção social como na França<sup>3</sup>. No entanto, o termo *desafiliação* pode ser utilizado com a apropriação de

dois conceitos-chave: como o resultado de um processo e não um estado estático e como a ausência de apoio e segurança.

Castel trabalha também sobre a questão de *surnuméraires* (“sobre numerosos”) na sociedade. *Surnuméraires* são os que não podem nem mesmo ser considerados explorados porque não possuem competências que sejam convertíveis em valor social, assim como não representam nenhuma força de pressão ou de luta porque não fazem parte de um setor nevrálgico da vida social. De um lado, são “inexistentes” porque não são socialmente úteis, mas, ao mesmo tempo, são presentes e numerosos. Ele afirma que há tentativas de “eufemizar” a sua presença por uma integração que parece apagar o problema. Castel afirma também que não há espaço de autonomia para essas populações situadas à margem, exceto ratificando o corte que se denuncia pretendendo lutar contra a exclusão (2001, p. 29).

O núcleo da questão social para Castel é o trabalho, permeado hoje pela questão dos *surnuméraires* e de suas condições nebulosas fundadas sobre a precariedade e a incerteza do dia de amanhã, transformando-se na vulnerabilidade de massa. Os “indolentes” são os indivíduos *desafiliados* a tal ponto que não podem inscrever-se em nenhum coletivo e, sendo *desafiliados* e desprovidos, são super expostos e descosturados do tecido que estrutura a sociedade. Eles sofrem o que Castel chama de “individualismo negativo”, que se revela em termos da falta de bens, de relações estáveis, de segurança, de consideração, de reconhecimento, de *afiliação* e de apoio em relação à transmissão familiar, ao trabalho e à possibilidade de criar um futuro. É um individualismo por falta de enquadramento.

A sociedade, por outro lado, exige que seus integrantes respondam com um

“individualismo positivo” para compor o conjunto da sociedade em bases contratuais, as quais se fundam sobre a autonomia e liberdade e sobre um coletivo que une apenas o contratante ao contratado. Os *surnuméraires*, entretanto, não têm a mesma autonomia daqueles que vivem o individualismo positivo, mas uma autonomia resultante da falta de apoio e uma liberdade resultante da falta de relações estáveis.

Essa relação contratual da qual Castel se refere não pode ser aplicada diretamente à realidade brasileira, pois apenas uma pequena parte da população tem sua relação de trabalho assegurada contratualmente (pela carteira de trabalho) e a seguridade social é muito distinta da francesa. No entanto, não se pode deixar de notar que a grande referência de integração social continua sendo o trabalho e que se espera daqueles que não trabalham (por diversos motivos) que consigam responder à sociedade e ao mercado de trabalho como se vivessem o individualismo positivo. Isso se reflete no discurso comum de que “o povo não trabalha porque não quer”, “o povo não tem iniciativa, não é pró-ativo e por isso não melhora de vida”.

Os contratos, por sua vez, diz Castel, tornam-se cada vez menos individualizados e inscrevem os trabalhadores em “pactos de adesão”, com regras gerais de direito do trabalho e de proteção social. Em outros termos, o mundo do trabalho não forma um mundo de indivíduos, mas, antes, “uma sobreposição hierárquica de coletividades constituídas com base na divisão do trabalho e reconhecidas pelo direito” (2001, p. 756). Isso corrobora para uma flexibilização do trabalho e das relações fora dele. Existe, a partir disso, uma segmentação do trabalho e aumento de serviços que exigem dos indivíduos

redefinição de sua identidade profissional e mobilização de recursos tanto de capital pessoal, quanto de competência técnica geral (não basta saber vender um produto, é preciso saber se vender também).

Isso gera resultados diferentes segundo grupos sociais diferentes. Para alguns, permite escapar dos constrangimentos coletivos e exprimir sua identidade pelo trabalho, enquanto, para outros, significa precariedade, isolamento e perda de proteções.

Nas formas de individualização modernas, o individualismo negativo é qualificado, como descrito anteriormente, pela falta de possibilidades efetivas de realização de si mesmo na vida coletiva (2001, p. 757). O individualismo positivo é o seu oposto, uma série de possibilidades asseguradas socialmente pela coletividade. Essa disparidade é também sentida na vida social: na classe média, a individualidade é traduzida em uma relação agradável e narcisista, enquanto, nas classes mais desprovidas, ela se traduz pelo individualismo negativo. Trata-se de um modo de articulação indivíduo-coletivo que apresenta efeitos de contraste, pois existe um reforço do individualismo positivo de um lado, ao mesmo tempo em que nascem a insegurança e a falta de proteção social em massa, de outro. Sempre existiram, afirma Castel, “os pobres bons” e os “pobres maus”, distinção sempre operada por critérios morais e psicológicos.

Para ele, a contradição do processo atual de individualização coloca duas ameaças à sociedade: a fragmentação, que a deixaria ingovernável, e a polarização entre aqueles que podem viver a individualização de modo positivo, uma vez que estão assegurados socialmente, e aqueles que vivem a individualização negativa, pela falta de afiliação. A única instância que pode criar

uma ponte entre os dois pólos de individualização e impor um mínimo de coesão social é o poder público, pois os constrangimentos econômicos são muito fortes e vários vínculos de solidariedade mostram-se muito fracos diante dos desafios modernos. O que deve ser levado em conta é que a condição daqueles que estão “fora” depende da condição daqueles que estão “dentro”, já que as orientações emanadas dos centros de decisões econômicas e sociais repercutem diferentemente nas diferentes áreas da vida social.

Os vulneráveis, os integrados e os *desafiliados* fazem parte de um mesmo conjunto, cuja unidade é problemática. Castel levanta, então, a seguinte questão: se a eficiência econômica e social da sociedade francesa contemporânea depende da exclusão social de 10% a 30% da população, como é possível ainda falar-se de “conjunto social”? No Brasil, essa porcentagem é ainda mais elevada, como veremos em outros dados. A pergunta aplica-se ainda mais gravemente à sociedade brasileira: qual é a tolerância de uma sociedade democrática que invalida socialmente uma grande parte de sua população?

### **Emprego, trabalho e família no Brasil**

Segundo os conceitos trabalhados por Castel e a categorização de qualificação e competência, pode-se concluir que a grande maioria da população brasileira vive o individualismo negativo, resultado de gerações sem acesso à escolarização e de exploração social. Segundo dados da PNAD/2004, entre os que declaram trabalhar, apenas 35%, em média, têm carteira assinada e 25% são “autônomos”. Essa categoria abarca distintas situações. Por um lado, inclui os trabalhadores que escolhem a autonomia,

por exemplo, de um consultor autônomo, que pode assegurar seus direitos e seu futuro por meios privados. Por outro, a maioria dos autônomos é composta de indivíduos em situação precária: empregados domésticos (faxineiras, jardineiros, babás), trabalhadores da construção civil, agricultores que trabalham sazonalmente em plantações de médios ou grandes proprietários, entre outros.

O nível de ocupação a partir dos 10 anos é de 56,5%, sendo 68,2% dessa população masculina e 45,6%, feminina (PNAD/2006). Por faixa etária, existem 10,1% de trabalhadores entre 10 e 14 anos; 77,9% entre 30 e 39 anos e 29,9% a partir dos 60 anos. Em todas as faixas etárias, existem mais homens que mulheres. O trabalho doméstico e a educação das crianças não fazem parte do cálculo de trabalho. As atividades econômicas foram reagrupadas em cinco segmentos: 40,5% trabalham na categoria de serviços; 21% na agricultura; 17,3% no comércio e reparação (consertos de máquinas e automóveis); 14,7% na indústria e 7% na construção civil. Essa distribuição varia segundo as regiões do País. No Sudeste e Centro-Oeste, entre 45% e 47% da população encontra-se na área de serviços; no Sul e Sudeste existe entre 17,7% e 18,5% da população na indústria; no Nordeste, há 36% da população na área agrícola. No comércio e na reparação, assim como na construção civil, não há grande variação entre as regiões.

A região Nordeste apresenta a maior proporção de trabalho sem carteiras assinadas e a Sul, a maior proporção de trabalhadores com carteira assinada. Na divisão de gênero, 2/3 das mulheres trabalham em quatro grupos de atividade: serviços domésticos, educação, saúde e serviços sociais, enquanto 70% dos homens trabalham na agricultura, comércio e

reparação, indústria e construção. Na categoria de trabalhadores sem remuneração, na produção de consumo próprio e na construção para a utilização própria, existem 7,8% de homens e 15,6% de mulheres.

É por causa desses quadros de precariedade e de insegurança social que a educação é também compreendida como um elemento de emancipação da situação de pobreza e instabilidade social. Existe uma percepção aguda de que a obtenção de um melhor emprego (e mesmo a carteira assinada), melhor remuneração, trabalhos menos exigentes fisicamente e de maior reconhecimento social depende de um nível de escolaridade mais elevado.

Nas entrevistas feitas entre 1995 e 1999, na cidade de Campinas, pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/Unicamp), os beneficiários do Programa de Renda Familiar Mínima (PGRFM), implementado por esse município, revelaram questões ligadas à precariedade, à educação e ao trabalho. A baixa escolarização e a realização de trabalhos físicos criam um viés de gênero. Segundo os entrevistados, os homens, que são reconhecidos como detentores de “força física”, têm diversas possibilidades de ocupações, enquanto as mulheres com o mesmo nível de escolaridade só têm acesso às ocupações reconhecidas como inferiores. Isso explicita uma necessidade ainda mais intensa de escolarização das mulheres. No entanto, se o nível educacional é percebido como uma capacitação que pode viabilizar trabalhos mais reconhecidos, os beneficiários também testemunharam que as relações de trabalho estão imersas em um universo de relações pessoais, enviesadas, ainda, pela questão de idade e da “cor da pele” (FONSECA, 2001, p. 201). Ao mesmo tempo em que a educação é associada à ascensão social, é também delimitada por faixa etária e

escolaridade: é importante estudar, mas é igualmente importante trabalhar. Portanto, diversas famílias permitem o estudo exclusivo até os 14 anos, mas, a partir de então, passa a existir uma conjugação de trabalho diurno e estudo noturno.

A pobreza é compreendida, em diversos casos, como resultado do desemprego ou da ausência de emprego estável e de exigências exageradas para poder alcançar certos cargos ou empregos. Nos últimos anos, mesmo funções como limpar salas, ser lixeiro, preparar cafezinho em instituições públicas e privadas exigem segundo grau completo. Segundo os entrevistados, o desemprego ou a ausência de carteira assinada provocam prejuízos à figura pública daqueles que vivem nessas condições, já que a carteira assinada funciona como um “passaporte” em diversas esferas sociais, gerando credibilidade para futuros empregadores e um atestado de “boa pessoa” (FONSECA, 2001, p. 207).

Se o trabalho é um apoio de inscrição privilegiada na estrutura social como afirma Castel e, obviamente, fonte de renda familiar, grande parte da população brasileira vive uma situação ambígua: ela trabalha (a partir da infância), mas o faz em situações tão precárias que essa inscrição é também insuficiente. Faz-se referência aqui aos empregos informais, sem carteira assinada e contratos precários. Nesse quadro, são as relações de solidariedade, de vizinhança e de famílias ampliadas que asseguram sua sobrevivência.

Ainda de acordo com os entrevistados na pesquisa realizada em Campinas, a educação é vista como uma porta de entrada ao mundo do trabalho, mas não uma garantia. Daí a necessidade de começar a trabalhar a partir dos 14 anos e aumentar a possibilidade de sobrevivência. Se o trabalho é a chave do combate à

pobreza, o aumento de programas com a distribuição de benefícios sociais é resultado direto do desemprego e da precariedade do trabalho.

Esse panorama mostra como a experiência social de integração social brasileira pelo trabalho é vivida, sobretudo, pelo individualismo negativo. Essa situação gera precariedade individual e familiar e explicita a necessidade de ações que tratem da situação real ou potencial da precariedade e da pobreza.

### **Apresentação do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF) nasceu das experiências anteriores dos programas de distribuição de renda e como um primeiro passo ao projeto de “renda de cidadania”, de autoria de Eduardo Suplicy, votado em 2004. A tese de doutorado de Ana Maria Medeiros Fonseca, defendida na Universidade de Campinas, em 2001, teve grande influência na configuração do Programa. A partir de seu trabalho sobre o conceito de família na visão de políticas públicas e sobre o modo pelo qual as famílias representam-se e apresentam a si mesmas, o Programa foi constituído sobre um modelo familiar mais adequado à realidade brasileira, como será explicado mais adiante.

É importante ressaltar que as escolhas relativas a um programa público e o seu modo de funcionamento refletem o *modus operandi* de um Estado. Como Simmel demonstra, a forma de calcular “quem assistimos”, a escolha do público-alvo, os critérios de abordagem (à pobreza), as condicionalidades da assistência e as eventuais penalidades de um programa refletem uma concepção de sociedade, de investimento social e

em última instância, uma filosofia de Estado.

O Programa Bolsa Família tem uma vertente emergencial (transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde) e uma vertente de longo prazo (educação infanto-juvenil). No entanto, se não for fortalecido por outras ações, terá ainda um resultado limitado, uma vez que a questão da pobreza no Brasil passa pelo desemprego massivo, por problemas de reconhecimento social, por dificuldades de criar e manter um ensino gratuito de qualidade, por carências de infra-estrutura que interferem no saneamento básico e na saúde, etc.

### **O funcionamento do Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família é uma iniciativa entre diversas outras que constitui o Programa Fome Zero como um todo. Dentro do Fome Zero, pode-se citar: o Pronaf, o Alimentação Escolar, as Ações de Trabalho e Renda e o Luz para Todos, entre outros. O Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda já realizado na história do País, também reconhecido como a maior experiência com tais características em curso atualmente no mundo<sup>4</sup>.

Pela transferência de renda direta às famílias de beneficiários, o governo tem por objetivo combater a pobreza e a extrema pobreza. Hoje, o PBF está presente em 5.560 municípios e no Distrito Federal e alcançou mais de 11 milhões de famílias em 2006 (aproximadamente 44 milhões de pessoas). Os recursos do Programa são distribuídos de acordo com as taxas de pobreza e extrema pobreza: 8% ao Norte, 50% ao Nordeste, 27% ao Sudeste, 11% ao Sul e 4% ao Centro-Oeste.

De acordo com o MDS<sup>5</sup>, o Bolsa Família visa articular as ações sociais e a transferência de renda, com destaque a três pontos: 1) unificação dos programas anteriores e adoção de critérios públicos de elegibilidade do programa. O Bolsa Família unificou quatro programas de transferência de renda que existiam no início de 2002 e que não eram articulados entre si: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás e o Cartão Alimentação. Essa unificação buscou gerar a simplificação de procedimentos e redução dos custos de gestão do programa; 2) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde pelos beneficiários, ou seja, da frequência escolar e dos cuidados básicos com a saúde (calendário de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação); 3) o objetivo de formular parcerias com as três esferas do governo, não apenas para implementar o Programa, mas também para priorizar os beneficiários em outros programas. Busca-se, assim, unificar as ações para o alívio imediato da pobreza e proporcionar medidas de médio e longo prazo para uma inclusão social efetiva.

O Programa Bolsa Família, em certas localidades, representa até 43% da receita disponível no município. Em municípios extremamente pobres, o impacto do Programa é mais forte e provoca dinamização da economia local, como demonstra uma avaliação realizada na região Nordeste<sup>6</sup>. A estratégia de expansão do Programa é de priorizar as regiões e municípios mais pobres (em geral nas zonas rurais) e, em um segundo momento, chegar aos centros metropolitanos e às grandes cidades.

A seleção das famílias beneficiárias é feita a partir do Cadastro Único<sup>7</sup>, observando os critérios de elegibilidade. Podem

inscrever-se famílias que têm renda *per capita* de até R\$ 120. Aquelas com renda familiar per capita de até R\$ 60 são elegíveis indiferentemente de sua composição. As famílias de renda mensal entre R\$ 60 e R\$ 120 são elegíveis ao Programa apenas se, na composição familiar, existirem crianças e adolescentes de até 15 anos, mulheres grávidas ou mães aleitando. Os benefícios são divididos em básicos e variáveis, de acordo com a composição familiar. Cada família recebe entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 por mês, conforme a sua situação socioeconômica e o número de crianças e adolescentes menores de 15 anos. A tabela a seguir permite visualização das seis situações possíveis no Programa.

Além dos critérios de elegibilidade, existem condicionalidades que devem ser respeitadas. Pelo artigo 6º da Constituição Brasileira, os direitos sociais devem ser assegurados para o conjunto da população, tendo por objetivo criar as condições fundamentais mínimas para que os sujeitos sociais possam reivindicar acesso às condições necessárias para o desenvolvimento das capacidades essenciais aos indivíduos.

Entre as condicionalidades previstas no PBF, estão a questão da educação e da saúde. Em relação à primeira, existe um controle de matrículas e de frequência escolar (85% de frequência é o mínimo exigido). De acordo com os Ministérios da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social, após o início do Programa, houve um aumento da frequência escolar dos beneficiários de todas as idades<sup>8</sup>. É preciso lembrar que antes não havia sempre a informação da frequência escolar (exceto para os beneficiários do Bolsa Escola) e que, paulatinamente, as escolas começaram a informá-la com maior regularidade ao MEC.

Critério de elegibilidade		Ocorrência de crianças/ adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrízes	Quantidade e tipo de bebefícios	Valores do benefício (em reais)
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 60 a R\$ 120	1 membro	(1) Variável	15,00
		2 membros	(2) Variável	30,00
		3 ou + membros	(3) Variável	45,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 60	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 membro	Básico + (1)	65,00
		2 membros	Básico + (2)	80,00
		3 ou + membros	Básico + (3) Variável	95,00

Em relação à saúde, a situação era um pouco mais delicada. No primeiro semestre de 2005, com base em uma amostra de 334 mil famílias – de um universo total de 5,5 milhões de famílias –, apenas 6% tinham dados registrados pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)<sup>9</sup>. Essa situação chamou a atenção do governo sobre a necessidade de reforçar o controle da questão alimentar. Diferente de outros programas, o não cumprimento dessa condicionalidade não foi considerado como um fato passível de punição às famílias, mas como um fator de vulnerabilidade dela. Nesse sentido, verifica-se uma mudança de perspectiva no que tange às condicionalidades, traduzida, por exemplo, no discurso de que a escola e a saúde não são apenas um *dever* dos beneficiários, mas um *direito*, assim como na relação de responsabilização das falhas do Programa. Diversos programas públicos anteriores atribuíram essa responsabilidade às famílias que não cumpriam as condicionalidades.

Na sua execução, o Programa parte de certas premissas básicas: 1) a necessidade imperativa da associação das políticas de combate à pobreza às políticas de promoção da cidadania; 2) a urgência de estabelecer uma dinâmica de ações que

integre o governo federal e os demais membros da federação; 3) a necessidade de focalizar a família como a unidade de ação do Estado; 4) a criação de critérios bastante divulgados para garantir a universalização da cobertura; 5) a importância da participação da sociedade no acompanhamento e controle social do Programa pela criação de instâncias paritárias e intersetoriais; 6) a melhoria dos instrumentos de gestão<sup>10</sup> e controle dos critérios de elegibilidade.

### **Definições e mensurações da pobreza: entre a insuficiência de renda e a falta de escolaridade**

A pobreza é reconhecida, de modo simplificado, como uma condição de insuficiência de renda. É definida, ao mesmo tempo, pela renda *per capita* e pela situação de desigualdade na distribuição de renda. A redução da pobreza é trabalhada como sendo intimamente ligada ao crescimento econômico e à diminuição das desigualdades. No Brasil, as experiências de redução da pobreza são tradicionalmente relacionadas aos períodos de expansão econômica. No entanto, crescimento econômico não implica redistribuição de renda, o que é claramente constatado no País: apesar de ser um dos

países mais ricos em termos de PIB, é também detentor de uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo<sup>11</sup>.

Ademais, existe forte conexão, no Brasil, entre o nível de educação e a pobreza. Os dados da PNAD de 1997 já confirmavam claramente a relação entre o nível de escolaridade do chefe da família e a probabilidade de que a família seja pobre. Segunda essa pesquisa, 42% das famílias brasileiras eram comandadas por uma pessoa que tinha no máximo três anos de estudos. Entre as famílias cujo chefe nunca havia estudado (23% das famílias), 58% estavam abaixo da linha da pobreza. Nas famílias em que o chefe tinha estudado entre 1 e 3 anos (19% das famílias), 45% estavam abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, as famílias nas quais o chefe tinha 12 anos ou mais de estudos, a pobreza estava presente apenas em 1,9% das famílias.

Outro dado importante é a incidência da pobreza em diferentes faixas etárias. Havia incidência de maior pobreza entre os jovens: quase 50% das crianças de 0 a 6 anos e quase 46% das crianças de 7 a 14 anos estavam abaixo da linha da pobreza. Abaixo da linha de indigência, os índices eram de 5% e 22%, respectivamente. Isso demonstra que a pobreza atinge, sobretudo, a população infanto-juvenil, um argumento utilizado para justificar a escolha do PBF para as famílias com crianças de até 15 anos. Os dados mais atuais do PNAD, apresentados adiante, mostram um pouco da evolução da situação de pobreza e da precariedade face à educação na última década.

### **A abordagem da renda: pobreza e extrema pobreza**

Pela medição utilizada internacionalmente, sugerida pela ONU e especificada pelo Banco Mundial, os que vivem

com renda de até US\$ 1 por dia (aproximadamente R\$ 2,20/R\$ 66 por mês) situam-se sob a linha da extrema pobreza e até US\$ 2 por dia (R\$132/mês), sob a linha da pobreza. O Bolsa Família não respeita esse parâmetro, como mostra a tabela. Uma outra medida defendida considera os que se encontram na linha da pobreza aqueles que recebem até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$ 175) e, na linha da indigência, aqueles que ganham até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$ 87,50). O Programa Bolsa Família usa também uma medida inferior.

De todo modo, existem elementos que tornam mais complexos os cálculos: 1) a renda não monetária para o cálculo das pessoas e das famílias. É o caso, por exemplo, do cidadão que tem uma pequena horta, cria galinhas, recebe ajuda de um vizinho, vive gratuitamente na casa de outros. A POF (Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar), do IBGE, indica a quantidade de gastos e renda não monetários, medida não levada em conta pelo PBF<sup>12</sup>; 2) diante das discussões intermináveis sobre as linhas de pobreza e diferentes modos de medição, alguns pesquisadores e políticos acreditam que a melhor forma de mensurar não é pela renda, mas pelo consumo (situação na qual a POF seria imprescindível); 3) a monetarização da economia cria uma pressão imensa sobre as camadas mais pobres (sobretudo nas zonas rurais). Por exemplo, há mais ou menos 20 anos, boa parte da população rural utilizava fogão de lenha e encontrava “combustível” em qualquer lugar. Atualmente, é preciso comprar um botijão de gás que custa, em média, R\$ 30. Para os habitantes das zonas urbanas, isso já faz parte dos cálculos, mas, para os moradores da zona rural, esse preço impacta significativamente seu orçamento.



O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (Dieese)<sup>13</sup> apresenta, mensalmente, o chamado “salário mínimo necessário”<sup>14</sup> (ou seja, aquele de acordo com o preceito constitucional), pelo qual se estima que, para viver com dignidade, um trabalhador deveria receber, no mínimo, em janeiro de 2007, R\$ 1.565,61. Esse valor, em termos estatísticos, situaria uma família na classe média.

O Estado brasileiro investiu, em 2006, 0,5% do PIB, ou seja, R\$ 8,5 bilhões no Programa Bolsa Família<sup>15</sup>, uma pequena porcentagem das despesas sociais totais, que representaram 9,8% do PIB<sup>16</sup>. A maior parte dessas despesas sociais refere-se ao déficit do sistema de aposentadoria do setor público. A definição do orçamento a ser dedicado ao Programa (e às iniciativas de combate à pobreza) é uma questão-chave, pois demonstra qual a prioridade dada a essas questões. Por outro lado, é o próprio sistema econômico que gera e mantém a situação de pobreza no País. O papel do Programa Bolsa Família, sozinho, é de aliviar, emergencialmente, os quadros de pobreza, combater a pobreza e a fome, garantir a segurança alimentar e contribuir para a promoção do acesso à rede de serviços públicos, estimulando a emancipação sustentada das famílias. Nesse sentido, ele tem provado ser muito eficiente, segundo as diversas avaliações divulgadas<sup>17</sup>. Apesar disso, uma verdadeira priorização econômica e política do combate à pobreza e à precariedade em suas mais diversas formas, por meio de uma reforma estrutural, mostra-se, mais do que necessária, urgente.

### **Família e educação**

A partir dos anos 1990, os programas de renda mínima elegeram as famílias pobres com crianças e adolescentes como

a categoria-alvo do combate à pobreza atual e futura. Tratava-se de um investimento em recursos humanos na tentativa de integrar de forma mais durável a população jovem e pobre nas redes públicas de educação. O complemento de renda ofertado pelos programas visava aliviar os constrangimentos materiais e permitir a essa juventude sair da extrema pobreza pela educação. Os programas tinham como objetivo, assim, a redução

***“São pobres apenas aqueles a quem assistimos? Se a linha da pobreza é de US\$ 2 ao dia, aqueles que ganham US\$ 3 ao dia podem realmente ser considerados não-pobres? Qual o poder real de compra das pessoas em regiões diversas?”***

das desigualdades de oportunidades pela ampliação dos anos de escolaridade e, conseqüentemente, o aumento da probabilidade de futuramente gerar sua própria renda.

A pobreza familiar exerce grande influência sobre a inserção precoce no mercado de trabalho, pois o custo de manter uma criança na escola é muito alto para os pobres (seja porque estar na escola

implica custos materiais, seja porque não há produção de renda no curto prazo). Assim, as crianças entram cedo no mercado do trabalho, abandonam as escolas, tornam-se adultos com baixa escolarização e alguma experiência de trabalho, reforçando os mecanismos de reprodução da pobreza, em um ciclo no qual “a pobreza de hoje cria a pobreza do amanhã” (FONSECA, 2001, p. 219).

Esse argumento é a matriz dos programas de renda mínima familiar no Brasil. O pagamento de uma renda mínima é vinculado ao compromisso das famílias de manter as crianças na escola. Desse modo, as famílias pobres podem dispensar a ajuda econômica das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que aumentam e fortalecem a escolarização de seus descendentes.

### **O modelo familiar do Bolsa Família**

Houve grande mudança no conceito de família no Brasil. Os laços familiares ultrapassam hoje os laços de sangue e abarcam também a chamada família ampliada.

Por algum tempo, o Estado trabalhou com um conceito estrito de família, que se traduzia em uma situação em que pais ou responsáveis legais habitavam, sob o mesmo teto, com crianças de até 14 anos, que poderiam ser filhos consanguíneos ou pelas quais os adultos tornaram-se juridicamente responsáveis. Diversos programas demonstraram, porém, que a idéia de família era formada por um leque de relações de sangue e afinidade, assim como de relações familiares não biológicas e não jurídicas.

A família é hoje também reconhecida como uma rede de relações de reciprocidade que opera segundo uma lógica de direitos e obrigações, de solidariedade e

lealdade. Não se atribui às relações sangüíneas ou jurídicas mais importância do as relações de afinidade e solidariedade, mesmo não havendo regularização jurídica da situação. Isso significa que é necessário trabalhar com desenhos diferentes de famílias. A Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, tem como conceito de família:

Art. 2º

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

As mulheres foram escolhidas para serem as responsáveis legais e “recebedoras” do benefício. Essa decisão inscreve-se numa busca de igualdade entre homens e mulheres, visando reduzir a dependência econômica das mulheres, assim como aumentar a possibilidade de que as crianças recebam o benefício e tenham uma certa estabilidade.

Existe, porém, uma consideração não menos importante que deve ser feita em relação à atribuição do benefício às mulheres. Por um lado, essa iniciativa busca assegurar a proteção das crianças e a distribuição diferenciada de poder no lar, o que é muito significativo. Por outro, essas atribuições externas de significação e interpretação da masculinidade e feminilidade reforçam os papéis clássicos de gênero, nos quais o lar e as crianças são de responsabilidade das mães, o que não é uma ação necessariamente sábia do Estado. Ao mesmo tempo, na pesquisa de campo realizada, uma nova tensão (velada, às vezes) entre os casais pode ser

observada, gerada pelos problemas de auto-estima dos homens diante do desemprego e do sentimento de impotência para o sustento econômico de sua família. São questões delicadas porque são decisões que buscam a proteção das crianças, mas geram outras formas de sofrimento em razão da questão simbólica e material dos papéis de seus responsáveis. Para o momento, não há uma solução para o assunto.

### **A adequação do Programa às populações indígenas e quilombolas**

Os quilombos ou comunidades quilombolas são comunidades tradicionais, com culturas, normas de produção e regras de conduta específicas. Formam territórios independentes onde a propriedade é coletiva e a produção, comunitária. Existem, atualmente, entre 2 mil e 4 mil comunidades, somando 2 milhões de pessoas. Apesar de terem direito às terras, muitas comunidades sofrem com os inúmeros conflitos agrários e a inacessibilidade à água potável.

A população indígena é constituída de 125 etnias distribuídas em 580 terras indígenas. Ela representa 734.127 índios, dos quais 38% estão abaixo da linha da pobreza. Cerca de 32% são indivíduos entre 0 a 14 anos. Assim como os quilombos, os grupos indígenas têm uma organização social, familiar e produtiva distinta e regras de conduta próprias. Para ambos os grupos, mostrou-se necessário adaptar as diretrizes gerais do Programa a essas especificidades, seja pela adoção de uma definição diferente de linha da pobreza, formulada por meio de outros indicadores (e não somente a renda), seja por um entendimento diferenciado do conceito de família. Entre os quilombolas e os indígenas, diferentes unidades familiares vivem sob o mesmo teto, e a

compreensão de família é variável. É necessário, assim, que cada unidade familiar autodeterminada inscreva-se em cadastros diferentes, mesmo compartilhando o mesmo domicílio.

Em princípio, o titular do cartão continua sendo a mulher, mas o responsável legal pode ser determinado de acordo com a lógica da organização familiar de cada comunidade. Os benefícios podem ser retirados a cada dois meses para racionalizar a locomoção até os bancos. É preciso, ainda, que seja disponibilizado transporte público pelas prefeituras e instituições que trabalham com as comunidades.

Nas terras indígenas, existem 150.285 estudantes matriculados em 2.232 escolas indígenas e 7.500 professores, dos quais 88% são indígenas, caso em que as condicionalidades de educação podem ser respeitadas. Entre os quilombolas e indígenas que não têm escolas ou unidades de saúde, porém, a falta dessas estruturas e o conseqüente não cumprimento das condicionalidades não implica a privação dos benefícios.

### **O desafio educacional**

A associação entre a distribuição de uma renda mínima e a educação das crianças e adolescentes visa romper com a lógica da assistência paternalista. As crianças que não vão às escolas pela necessidade de ajudar suas famílias trabalhando tornam-se adultos não qualificados para o mercado de trabalho e reproduzem o ciclo vicioso da pobreza pela “transmissão hereditária da pobreza”. A idéia é de aliviar imediatamente os constrangimentos financeiros e alimentares e, no médio prazo, possibilitar a geração autônoma de renda pela inserção no mercado de trabalho.

Nos últimos 12 anos, houve grande investimento governamental para a

educação fundamental. Em consequência disso, desde 2002, de acordo com a PNAD, foi registrada uma melhoria do nível de escolarização de crianças de 5 a 17 anos. Considerando os grupos de idade correspondentes ao ensino pré-escolar, fundamental e médio, verificou-se, de 1999 a 2004, uma queda no número de crianças e adolescentes que não freqüentavam a escola: de 29% a 18,2% no grupo de 5 a 6 anos; de 4,3% a 2,8% no grupo de 7 a 14 anos; e de 21,5% a 17,8% no grupo de 15 a 17 anos. Nesse período, a inserção de crianças e adolescentes na população estudantil aumentou em todas as regiões. Isso contribuiu para a redução do analfabetismo e para o aumento do nível de instrução da população.

A taxa de analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais caiu de 12,3%, em 1999, a 10,4%, em 2004 e baixou no grupo de 10 a 14 anos de 5,5% a 3,4%. No Nordeste, a taxa era de 12,8% e caiu para 8%, no mesmo período. Ainda assim, essa região continua com os piores índices de educação, coincidindo com os piores índices de pobreza. Na população de 25 anos ou mais, a média de estudo aumentou de 6,4 anos para aqueles que trabalham e de 7,1 anos para aqueles que não trabalham. Para a população de mais de 10 anos, o nível de instrução é maior no grupo de mulheres que no grupo de homens. No entanto, no nível mais elevado de instrução, há mais homens que mulheres. Isso é ainda devido ao efeito da época na qual a educação das mulheres era menos valorizada.

Como dito anteriormente, o Programa Bolsa Família tem como uma de suas condicionalidades a educação de crianças de 6 a 15 anos, com a previsão de controle de matrícula e freqüência escolar. Um aumento na freqüência escolar foi registrado em beneficiários de todos os grupos de idades.

Existem diversas críticas feitas à questão da escolaridade no Programa, sobretudo, em comparação ao Bolsa Escola. Esta polêmica não será tratada aqui, todavia, mais adiante, serão abordados alguns desafios do Programa, entre eles, a educação. Um aspecto essencial diz respeito à qualidade da educação ofertada em todo o território nacional.

Entre a população adulta, encontram-se<sup>18</sup> casos de pessoas que estudaram de 3 a 4 anos, mas que são, efetivamente, analfabetos funcionais, ou seja, que conseguem ler, mas não compreendem o que lêem e só sabem fazer as operações matemáticas básicas. Existem melhorias visíveis na educação fundamental, mas apenas a presença na escola não significa necessariamente uma educação adequada. O caminho do combate e emancipação da pobreza que passa pela educação exige uma ótima qualidade de ensino para que, no longo prazo, tenha o efeito esperado.

### **Desafio do gerenciamento administrativo do Programa Bolsa Família**

Uma das críticas ao Programa Bolsa Família, nem sempre abordadas, refere-se ao seu gerenciamento, sobretudo em nível estadual e municipal. O sistema de gestão de um programa normalmente passa pelo planejamento, cadastramento (e seleção, pois nunca há recursos suficientes à demanda), distribuição de bens ou serviços, controle (acompanhamento, monitoramento e avaliação) e toda a estrutura logística e profissional que o programa requer. Para uma iniciativa dessa envergadura, assim como para um país da dimensão do Brasil, com as diferenças regionais que existem, a gestão é um desafio imenso.

No planejamento de programas públicos anteriores, em geral, os próprios estados arcavam com a capacitação para o gerenciamento do programa, e o custo de financiamento ficava entre 10% a 25% do orçamento total do programa<sup>19</sup>.

O custo de gerenciamento não é publicamente discutido no Programa Bolsa Família, apesar de ser um custo embutido significativo. Nem sempre leva-se em consideração que, em certas prefeituras nas quais funciona o Programa Bolsa Família, há apenas uma dezena de servidores que acumulam diversas funções. Em alguns municípios, poucas pessoas são responsáveis por milhares de cadastros<sup>20</sup>; em outros, as organizações são mal equipadas. O Programa Bolsa Família ainda não conseguiu oferecer toda a ajuda técnica necessária a essas demandas, o que não é um desafio trivial.

Em termos práticos e logísticos, é mais fácil gerir programas com 25 mil famílias em prefeituras bem equipadas e com um pessoal bem qualificado, do que gerir um programa com 44 milhões de pessoas em áreas distintas, com realidades diferentes e com possibilidades logísticas distintas. Nas críticas públicas e comparações com outros programas de menor escala já implementados, essa constatação não é necessariamente considerada, o que acaba enviesando, mesmo não intencionalmente, essas análises<sup>21</sup>.

Nos últimos quatro anos, 44 milhões de pessoas passaram a receber o benefício e integrar efetivamente o sistema público de saúde e de educação (com a exceção dos quilombolas). Passaram, também, a transitar mais pelas prefeituras e secretarias que gerem o Programa Bolsa Família, bem como bancos ou lotéricas, o que impõe imensa pressão sobre estruturas e serviços. Trata-se de uma demanda sem precedentes

para diversos organismos estaduais e municipais, o que exige uma resposta de qualidade que esses organismos nem sempre estão equipados a fornecer. É um desafio considerável para o Programa Bolsa Família, mas que continua sendo subavaliado.

Entre os meses de julho e agosto de 2006, foi realizada uma pequena pesquisa de campo em quatro estados: Goiás, Bahia, Alagoas e Pernambuco. A amostra pode não ser considerada representativa em quantidade. No entanto, as 50 entrevistas realizadas com beneficiários, assim como as conversas informais com não beneficiários, membros dos governos (federal, estadual, municipal), comerciantes, proprietários de terras, minorias étnicas, comunidades de pescadores, entre outros, resultaram em algumas impressões e pistas que indicam qualitativamente algumas abordagens que poderiam ser adotadas, bem como questionamentos que podem e devem ser feitos. A seguir, serão discutidas brevemente algumas dimensões levantadas nessa pesquisa: a questão do registro civil, a da educação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a saúde e o trabalho.

### **O problema do registro civil**

Um tema que aparecia recorrentemente nas conversas com os beneficiários era a questão das pessoas que precisam do Bolsa Família, mas não têm acesso a ele pela falta dos documentos necessários, basicamente a certidão de nascimento ou a carteira de identidade dos adultos ou das crianças. As justificativas da ausência desses documentos eram as mais diversas: “os pais não registraram porque sempre moraram no interior e não precisavam”, “os pais não eram registrados e não registraram os filhos”, “perderam os documentos

(em mudanças de estado, enchentes, roubos, em outras tragédias pessoais)”, “não sabem aonde ir para tirar”, “não têm dinheiro sobrando para pagar transporte ou os documentos” ou são casos de mulheres que fugiram com os filhos de ex-maridos violentos e esqueceram de pegar os documentos, etc. Muitas dessas pessoas já tentaram inscrever-se no Programa Bolsa Família mesmo sem os documentos, mas, obviamente, só participaram de parte do processo de seleção.

Nas falas de beneficiários e beneficiários potenciais, havia sempre um misto de ignorância de como proceder, a quem recorrer para pedir ajuda, como normalizar a situação e, ao mesmo tempo, um sentimento de injustiça que se traduzia em colocações como: “Como um papel pode ser mais importante que a fome da gente?”, “O fato de eu não ter um papel dizendo isso, não significa que o que digo não seja verdade”, “Fulana é minha vizinha há 25 anos, eu vi todos os seus filhos nascerem, eu poderia testemunhar que os filhos são dela mesmo e que ela é ela mesma” ou “Eu entendo que é para a segurança deles [do governo], mas deve existir algum modo para que eles não sejam ‘passados para trás’ e, ainda assim, que aqueles que não têm os documentos recebam a ajuda de que tanto precisam”.

Esses discursos, assim como o estado de extrema vulnerabilidade social das pessoas que não têm documentos (para receber benefícios e diversos outros direitos e deveres) demanda articulação dos cartórios de registro civil com os programas sociais, sobretudo por ocasião dos grandes cadastramentos ou reavaliações de cadastros.

Para os que estão no limite ou abaixo da linha da pobreza, mesmo um pequeno deslocamento pode representar um custo

imenso à família. Muitas delas se sentem, realmente, “esquecidas” e “invisíveis” para o resto da sociedade. Temem que, além do custo financeiro (que muitos testemunharam não estarem seguros se terão retorno), servidores públicos duvidem deles, tratem-nos mal, briguem ou humilhem-nos de um modo ou de outro. Em vários depoimentos, é comum a frase: “há alguns anos tentei resolver isso, mas fui tão mal recebido que prometi nunca mais voltar”. Nota-se que não se trata de uma questão de “orgulho ferido” (termo utilizado pelos próprios beneficiários entrevistados), mas de estabelecer um nível mínimo de dignidade no tratamento. As condições de vida material já são bastante precárias e muitos dos constrangimentos materiais e físicos não podem ser evitados. Assim, os constrangimentos simbólicos e morais que podem ser evitados o são, uma escolha racional em termos da proteção da auto-estima, ainda que, em termos práticos, cause outras dificuldades.

### Educação

De modo geral, os beneficiários entrevistados expressaram um grande contentamento com a escola e relataram uma melhoria na relação com diretores, professores e com o ambiente escolar e no aprendizado das crianças. Muitas famílias disseram que pararam de sofrer constrangimentos porque, com o Programa Bolsa Família, podem comprar o material escolar. Em alguns casos, houve questionamentos sobre atitudes de alguns professores e diretores, assim como algumas questões da merenda escolar: “ouvi no rádio que a verba aumentou para a merenda, mas na quinta-feira ela acaba na escola. Temos de reclamar porque tem algo de errado acontecendo então”. As

mães participam das reuniões de pais e mestres e demonstram acompanhar os acontecimentos escolares.

No entanto, uma dificuldade que surgiu com a implementação do PBF é o fato de que, hoje, há, no mínimo, 22 milhões de crianças que antes não estavam necessariamente dentro das salas de aula<sup>22</sup>. Sobretudo antes do Bolsa Escola, as escolas tinham um mecanismo “não oficial” de retirar das escolas os alunos que repetiam de ano e perdiam a motivação de continuar os estudos, alunos “bagunceiros” que de tanto serem expulsos de sala deixavam de frequentar as aulas e estudantes com dificuldades de aprendizado. Além disso, a partir de certa idade, se a criança não estava aprendendo ou não apresentava bom desempenho, a escolha de abandono escolar passava a ser óbvia para seus pais e, às vezes, para a própria criança.

O aumento do número de crianças inscritas e que efetivamente frequentam a escola gera novas demandas logísticas (de material escolar, merenda, salas de aula), como também demandas pedagógicas que muitas das escolas não estão preparadas para enfrentar. Por exemplo, a presença de alunos que repetem o ano escolar cria situações em que, em uma mesma sala de aula, haja crianças, por exemplo, de 7 a 12 anos, de 9 a 14 anos. Para os professores, isso constitui um desafio novo: como gerir crianças e adolescentes, na mesma sala, de diferentes idades, vivências e sentimentos? Como fazer com que essa convivência seja construtiva para todos e que nenhuma parte sintam-se mal no processo de aprendizado? Como atender melhor os repetentes? Como não preterir uns em relação a outros? São desafios pedagógicos, logísticos, orçamentários, de convivência entre alunos e mesmo de sensibilidade dos professores, que não encontraram ainda soluções práticas em

diversas escolas e que são vividos diariamente por todo o corpo escolar.

Por outro lado, as mães estão mais presentes<sup>23</sup> e exigentes: querem um tratamento adequado e de respeito aos filhos por parte de professores, merendas corretas para todos, material escolar melhor, entre outros.

### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**

Em dezembro de 2005, o Programa Bolsa Família foi unificado ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O PETI foi criado para eliminar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes, entre as quais podem ser citadas as atividades em carvoarias, olarias, no corte de cana-de-açúcar, nas plantações de fumo e nos lixões.

O PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em substituição à renda que as crianças traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los frequentar a jornada ampliada. Incluem-se famílias com crianças e adolescentes na faixa etária dos 7 aos 15 anos. Para receber a bolsa do programa, as famílias assumem compromissos com o governo federal, garantindo uma frequência escolar mínima, o afastamento definitivo das crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho, a participação das famílias nas atividades sócio-educativas e de ampliação e geração de renda, assim como a participação nas ações de controle exercidas pelos municípios. Com a unificação com o Bolsa Família, a frequência escolar exigida passou a ser de 85% (era 75% antes da unificação). A bolsa mantém o valor mais elevado – seja o do Bolsa Família, seja o do PETI, que oferecia uma

bolsa mais elevada para a zona rural do que para a zona urbana.

Existe um desafio de ordem logística e orçamentária, como relata a coordenadora do PETI de Formosa, no Estado de Goiás. Nesse município, a jornada ampliada é constituída de uma série de atividades como o acompanhamento escolar para realização dos deveres de casa, aulas de capoeira, vôlei, futebol, artes, artesanato, computação e música, entre outras possibilidades. Durante a jornada ampliada, é oferecido um lanche e, nas férias escolares, atendimento odontológico, disponibilizado por uma unidade móvel<sup>24</sup>.

Quando da visita em Formosa de Goiás, o PETI atendia 831 crianças, das quais a metade estava integrada ao Programa Bolsa Família. Nesse município, existiam, em julho de 2006, 5,5 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família e mais 12 mil cadastros em análise. Se todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família participassem da jornada ampliada, isso representaria entre 5 mil e 15 mil (supondo que as famílias têm em média de um a três filhos) crianças e adolescentes a mais a serem atendidos.

Se nesse cálculo fossem incorporadas mais 4 mil famílias entre os 12 mil cadastros em análise (pela renda das famílias desprovidas da região, esse número provavelmente seria maior), serão de 4 mil a 12 mil jovens a mais a serem atendidos na jornada ampliada. O PETI em Formosa apresenta, porém, uma estrutura e orçamento para atender menos de mil crianças, quando precisaria organizar-se para receber entre 9 mil e 27 mil crianças e adolescentes. Isso significa necessidade de ampliação da infra-estrutura, de contratação de monitores e profissionais para o acompanhamento dos jovens na jornada ampliada, de mais material e, obviamente, mais orçamento.

## Saúde

Com o acompanhamento da saúde das crianças beneficiárias do Bolsa Família, mais de 11 milhões de famílias passaram a recorrer efetivamente aos postos e unidades de saúde. A regularidade na prestação de atenção à saúde no âmbito do PBF representa, por outro lado, aumento considerável da carga de trabalho de postos de saúde, implicando, em certos casos, contratação de pessoal e melhor organização das dinâmicas de atendimento e triagem. As famílias que passam a ter mais acesso ao serviço, por sua vez, são informadas de seus direitos e passam a exigí-los. Um caso evidente é o da farmácia popular, que tem sido cada vez mais requisitada pelos usuários das unidades de saúde. Na região em que a pesquisa ocorreu, os beneficiários mostraram-se, de modo geral, satisfeitos com a ação dos agentes de saúde, que os visitam em casa e agendam-lhes consultas. Afirmaram, porém, que, no posto de saúde, muitas vezes, o atendimento ainda era complicado.

As mães tornaram-se mais presentes na escola de seus filhos e o mesmo foi relatado por servidores do sistema público de saúde. Elas são mais exigentes com relação à qualidade do tratamento e ao fornecimento de medicamentos, assim como do atendimento nas unidades de saúde.

## Trabalho

A dimensão trabalho continua sendo uma das questões-chave do combate à pobreza e da integração social, como Castel explica, e um dos desafios-chave para o Programa Fome Zero. A maior parte dos beneficiários entrevistados sabia que nesse Programa havia a possibilidade de capacitar os adultos para a inserção no mercado de trabalho, mas nenhum dos 50 entrevistados tinha sido convidado para



algun tipo de capacitação ou inserção no mercado de trabalho como iniciativa do governo até então. O interesse de reintegrar-se de modo mais estável ao mercado de trabalho foi repetidamente mencionado, pois os entrevistados compreendem que é um caminho para a emancipação da pobreza e da dependência do governo, muito mal vistas por outros cidadãos<sup>25</sup>. As famílias preocupam-se igualmente com a inserção de seus filhos no mercado. A forma como essa inserção será realizada não estava clara para os beneficiários e provavelmente deve ser mais difundido. Nesse meio tempo, a maioria faz “bicos” e muitos pensam em outras formas de investimentos e trabalhos que possam gerar-lhes renda: comprar um tanque para lavar roupa para fora, vender chicletes e bombons em shows, fazer doces para vender na rua, trabalhar em olarias no verão, vender picolé na praia no verão, etc.

Na zona rural, os programas ligados à agricultura pouco a pouco criam mudanças. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em sua versão Pronaf B, muito difundido no Nordeste e que tem como objetivo combater a pobreza rural, é alvo de diversas críticas<sup>26</sup>, mas tem efetivamente gerado algumas mudanças. A soma de programas como o Bolsa Família e o Pronaf permite que algumas famílias deixem de trabalhar para proprietários e trabalhem em suas próprias terras. Se menos pessoas estão disponíveis para trabalhar para grandes e médios proprietários, a oferta diminui. Se a oferta diminui, o preço da diária do trabalhador rural pode ser aumentado, uma forma indireta de geração e redistribuição de renda.

Na região ribeirinha do rio São Francisco, no Estado da Bahia, por exemplo, foi observado, nos últimos anos, um

aumento do trabalho de agricultura familiar e da diária de vários cultivos. A diária no corte de cana-de-açúcar continua sendo a mais baixa – R\$ 7,00 –, mas em outras plantações há variação de R\$ 9 a R\$ 15. Isso ainda não chega ao valor de um salário mínimo para um trabalhador rural que trabalha cinco dias por semana, mas significa um aumento considerável da diária. Em conversa com proprietários, revelou-se que o sindicato dos trabalhadores rurais sugerira

***“Como Simmel demonstra, a forma de calcular ‘quem assistimos’, a escolha do público-alvo, os critérios de abordagem (à pobreza), as condicionalidades e eventuais penalidades de um programa refletem uma concepção de sociedade, de investimento social e, em última instância, uma filosofia de Estado.”***

que os trabalhadores exigissem no mínimo R\$ 13 como diária. Os proprietários afirmavam, por sua vez, que a associação de proprietários tinha estipulado um teto máximo de R\$ 12. A luta salarial continua forte na região, mas, nos últimos anos, os trabalhadores rurais têm conseguido acumular algumas conquistas.

Durante o verão (férias escolares), as famílias, incluindo as crianças a partir de

7 anos, vão em conjunto trabalhar nas plantações, sobretudo no corte de cana. Como nesse período não há aulas e, assim, não há controle de frequência, as crianças não deixam de ir à escola para trabalhar e fazem-no para aumentar a renda familiar e mesmo gerar uma pequena poupança. Trata-se de uma brecha no controle da erradicação do trabalho infantil, que talvez venha a ser corrigido com a unificação do PBF com o PETI e por outras formas de controle. Na lógica da sobrevivência familiar, no entanto, trata-se de uma decisão racional.

### Preconceitos sociais e morais

Existe, no discurso moral, o “bom pobre” e o “mau pobre”<sup>27</sup>, assim como uma herança moralizadora das ajudas – se a pessoa vai aceitá-la, deve sujeitar-se a uma espécie de “catequese de comportamentos”, o controle social e os julgamentos morais que a acompanham. Nenhuma transferência de dinheiro é gratuita no sentido moral e social.

Vários discursos ressaltam o efeito indesejável da concessão de benefícios. Um deles é que os benefícios seriam tantos que os beneficiários passam a não querer trabalhar mais. Essa visão reflete, mais do que um preconceito, falta de informação sobre a situação na qual boa parte da população brasileira vive. De fato, o PBF gera um alívio imediato na vida familiar, mas não é suficiente para que as famílias vivam unicamente dele. Ademais, o trabalho não é compreendido apenas como um modo de ganhar renda, mas também como meio de inserção social que lhes permite serem reconhecidas e respeitadas como cidadãs úteis ao conjunto da sociedade. A maioria das pessoas desempregadas oficialmente ou que não têm empregos estáveis fazem trabalhos informais e temporários para

aumentar a renda familiar, bem como trabalhos não remunerados que fortalecem os laços de solidariedade.

Outro preconceito moral parece estar presente nas críticas relacionadas ao destino dos benefícios. Existe uma “economia das relações sociais”, conceito estudado pela antropologia e sociologia sob títulos diferentes, podendo-se citar Marcel Mauss e Pierre Bourdieu entre os clássicos e Laé e Murard, que tratam disso em *L'argent des pauvres*<sup>28</sup>, mostrando que a economia não é compreendida somente pela renda, mas também pela ação (e sentido) social que a renda e os próprios laços sociais criam.

No trabalho de campo, foi observado que a maioria das famílias entrevistadas gasta os recursos recebidos na sobrevivência direta e urgente, mas outras fazem investimentos. É o caso de duas beneficiárias: uma comprou um tanque para lavar roupa para fora, que o aluga para vizinhas e o empresta para amigas. Outra parcelou a compra de um DVD com parte do Bolsa Família para criar um cinema comunitário em sua casa, cobrando R\$0,50. Nas festas de crianças, os filmes são oferecidos gratuitamente. O que elas estão fazendo é capitalizar a renda, investir para que possam gerar mais renda, bem como fortalecer seus laços sociais e solidários.

Nesse sentido, gastar parte do dinheiro do Bolsa Família para fazer um penteado no cabeleireiro para participar de um casamento pode ser considerado um investimento de trocas simbólicas: o gasto para se arrumar em um quadro de precariedade é uma deferência a essa festa, aos noivos e aos convidados e, em um momento de maior precariedade ou necessidade, as pessoas assim “honradas” poderão retribuir de modo solidário. As mulheres que cuidam das crianças dos outros gratuitamente asseguram que,

quando precisarem, seus filhos também serão cuidados.

Jean-François Laé e Numa Murard, em *L'argent des pauvres*, de 1985, já explicitavam que a riqueza é indissociavelmente econômica e social. “A economia em si mesma é material e política. Sobreviver é assegurar as necessidades biológicas e encontrar um lugar (social) na *cité*<sup>29</sup>(...). A escala da renda não é o suficiente: pode-se ser rico (financeiramente)<sup>30</sup> e fraco (socialmente), pobre (financeiramente) e forte (socialmente); a renda subentende e esconde valores contraditórios, de acordo com a origem do dinheiro e sua utilização: valor do trabalho, da ajuda social, do trabalho informal; moral do bom pobre ou do bandido; vida social aberta à *cité* ou limitada a sua família. Sobreviver é ser capaz de manter-se socialmente. Nesse sentido, as trocas são indispensáveis: mais que a movimentação de dinheiro e de bens, a convivência é obrigatória. É preciso relacionar-se, criar aliados, ou seja, abrir-se, deixar-se ser visto para que os objetos necessários (móveis, tanques, bicicletas) circulem, assim como os objetos dos quais deseja-se se desfazer. Os orçamentos permanecem como um dos elementos (de análise da renda). Mas as trocas demonstram que a *cité*, longe de ser um espaço amorfo, anárquico, é organizada material e socialmente”(1985, p. 87-88).

Essa experiência diária de economias financeiras e simbólicas é muitas vezes banalizada por assistentes sociais, pela mídia (que tende a denunciar essas trocas como mau uso dos benefícios) e por parte da população, mas é vital para a sobrevivência em quadros de precariedade. Para a maioria da população assistida, a ajuda é inconstante em um vai-e-vem<sup>31</sup> de governos, ONGs e Igrejas. A experiência de trabalhos precários é também parte

desse vai-e-vem. Por outro lado, o que pode ser mais ou menos assegurada é essa solidariedade informal, mantida pela retroalimentação dos laços de solidariedade por intermédio de “investimentos”, que nem sempre parecem racionais, mas que se justificam naquela realidade, conforme se depreende de diversos estudos feitos a respeito da importância das trocas simbólicas e solidárias.

Outro preconceito muito explorado pela mídia e outros críticos do Programa no momento em que era realizada a pesquisa de campo referia-se à idéia de que o PBF seria um instrumento político de manipulação eleitoral, uma forma de clientelismo clássica. No entanto, é importante explicitar duas considerações básicas para uma avaliação objetiva da ação do governo: 1) na esfera pública estatal de direitos, inscreve-se a obrigação de preservar o direito à subsistência dos habitantes de uma nação. Em setembro de 2006, foi aprovada no Congresso a Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Losan) que consolida a concepção de uma renda mínima como direito do cidadão. Essa lei rompe com a associação desse direito às iniciativas de um partido ou de um governo e insere-o na agenda social brasileira como obrigação legal do Estado. A não garantia desse direito representa uma séria violação aos direitos fundamentais das pessoas e lesão do direito à vida<sup>32</sup>; 2) a meta criada inicialmente pelo MDS para a aplicação do PBF foi respeitada em todos os anos do governo, não sofrendo alterações e mantendo-se indiferente às mudanças de conjeturas políticas.

Na amostra aqui apresentada, que não é quantitativa, mas é qualitativamente representativa dos discursos dos beneficiários do Programa Bolsa Família, a grande maioria das pessoas demonstrou satisfação não diretamente com o

Programa, mas com outras iniciativas como o Pronaf, o acesso à eletricidade, o aumento de remédios nas farmácias populares, o acesso à saúde e melhorias na escola. A relação com a vizinhança, de acordo com os entrevistados, também melhorou com o fortalecimento de laços de solidariedade e de novas amizades.

A transferência de renda desempenha visivelmente um papel importante na garantia de uma autonomia mínima, na capacidade de planejar o futuro (diminuindo o fator de imprevisibilidade total de renda), na dinamização da economia local, no consumo e na qualidade alimentar, entre outros. No entanto, na fala dos beneficiários, a transferência de renda não é espontaneamente citada quando questionados sobre as mudanças de qualidade de vida e sobre o governo. Esse resultado merece ser explorado em uma amostra efetivamente representativa, mas parece sinalizar um comportamento político bem diferente do que aquele tradicionalmente imaginado.

Outro preconceito moral que faz parte dos discursos sociais e privados e que pode ser abordado aqui é a questão da “responsabilização dos pobres”. A tendência de responsabilizar os pobres pela situação precária em que vivem geram a culpa que eles sentem de não conseguirem emancipar-se (individualismo negativo e não positivo). Esse preconceito suscita ainda uma discussão sobre o papel do Estado no exercício de compensações efetivas por resultados perversos impostos a pessoas que não são necessariamente responsáveis, mas que pagam o custo do sistema e de mudanças nocivas (MURARD, 2003). Ou seja, questiona o modo como o Estado cria políticas compensatórias para um sistema econômico que gera ou mantém, para parte da população, uma

situação de precariedade e como ela é responsabilizada pela dependência dessas mesmas políticas.

## Conclusão

Existem diferentes abordagens da pobreza, diversas formas de medi-la e distintos modos de combatê-la. A maneira de definir e lidar com a pobreza revela conflitos de várias ordens: estatísticos, de classe, de partidos políticos, entre agências de pesquisa, para citar alguns, e impõe escolhas políticas e econômicas desafiadoras. Levanta, também, questões controversas: são pobres apenas aqueles a quem assistimos? Se a linha da pobreza é de US\$ 2 ao dia, aqueles que ganham US\$ 3 ao dia podem realmente ser considerados não-pobres? Qual o poder real de compra das pessoas em regiões diversas?

Por trás de uma abordagem limitada de pobreza (à renda, por exemplo) existe a dimensão desigualdade, que passa pelas questões da educação, do trabalho, das estruturas políticas e sociais e sua reprodução, étnicas, de gênero e de reconhecimento social, gerada, entre outros, por uma economia que privilegia elites minoritárias e uma situação agrícola com injustiças atroz. Não se pode esquecer que o Brasil é considerado um dos países mais ricos do mundo<sup>33</sup>, de modo que não existem motivos materiais para tamanha desigualdade social. Diante de uma situação econômica e política tão excludente, a pergunta de Castel pode ser reapresentada: “Qual a tolerância de uma sociedade democrática que invalida uma grande parte de sua população?”.

Como visto, o Bolsa Família é apenas um dos programas dentro da iniciativa do Fome Zero e une outros programas complementares aos de transferência de

renda, como o de alfabetização e educação de jovens, a cargo do Ministério da Educação; o Pronaf, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia e o PETI, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O MDS trabalha atualmente com 22 programas espalhados em 13 ministérios, o que demanda um enorme esforço de articulação política e logística. Frente aos desafios da emancipação da pobreza, abordar prioritariamente a renda e a educação parece ainda bastante limitado (e o é, em diversos sentidos). Um programa dessa envergadura precisaria efetivamente consolidar uma articulação política e social mais profunda em vista das múltiplas face da precariedade, da insegurança e da *desafiliação* social. Esse é o caminho iniciado, mas ainda não plenamente realizado pelo MDS.

Educação e trabalho apresentam-se hoje como fortes prioridades da inserção social dos cidadãos e combate à pobreza no Brasil. Outros desafios não trabalhados neste texto, mas que são importantes e que devem ser pensados e discutidos foram colocados por André Gorz, em 1998: o sistema capitalista traz em si um problema estrutural de desemprego. Não é uma falha do sistema capitalista, mas parte constituinte dele, e países desenvolvidos e com menos desigualdades sociais que o Brasil já precisam fazer frente a esses problemas<sup>34</sup>.

No Brasil, face à precariedade da inserção na educação e no trabalho, essas questões ainda não se apresentam, mas não deixarão de aparecer no futuro. Ainda assim, diante da situação de extrema pobreza, mesmo não sendo a solução única, perfeita e finalizada, é notável o que o Programa Bolsa Família tem sido capaz de atingir no alívio imediato da precariedade de renda e mesmo na dinamização de economias.

Diversas críticas podem e devem ser feitas a inúmeros aspectos do Programa Bolsa Família. Participação e controle social são, também, mais do que necessários na gestão do Programa, embora, de certo modo, já façam parte dele por intermédio da criação de conselhos. O PBF tem se mostrado eficaz naquilo que se propõe, o que não exclui, porém, a necessidade de reformas estruturais para garantir a integração e coesão social mais igualitária e digna no longo prazo. Além da crítica, entretanto, parece igualmente pertinente rever a abordagem à pobreza e a gestão do programa ou mesmo criar outros programas e levar adiante a reforma estrutural almejada por tantos. Isso faz parte não só do exercício democrático de participação cidadã, mas também de um pacto social pelo combate à pobreza e às desigualdades sociais em uma sociedade que visa à democracia efetiva.

(Artigo recebido em novembro de 2006. Versão final em março de 2007)

## Notas

- <sup>1</sup> Simmel não explicita quem criou essa definição.
- <sup>2</sup> Uma bela exceção é o programa chileno “Chile Solidario”, que funciona mais como um sistema em que diversos aspectos relativos à precariedade e pobreza são tratados simultaneamente. O programa mostra-se ainda limitado em diversos sentidos, mas traz essa inovação.
- <sup>3</sup> Para conhecer mais sobre o sistema de proteção francês, indica-se o livro de Castel, assim como *La protection sociale*, de Numa Murard. Sobre o sistema de proteção social brasileiro, na bibliografia deste artigo encontram-se algumas referências importantes do IPEA.
- <sup>4</sup> Segundo o relatório interno de avaliação “Programa Bolsa Família: dois anos”, do MDS.
- <sup>5</sup> Relatório interno de avaliação “Programa Bolsa Família: dois anos”.
- <sup>6</sup> Um estudo importante foi o de Rosa Maria Marques: “A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros”, no Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, publicado pelo MDS.
- <sup>7</sup> Cadastro que unificou os quatro programas anteriores e que registra aqueles que não estavam inscritos.
- <sup>8</sup> Idem nota 6.
- <sup>9</sup> A Política Nacional de Alimentação e Nutrição propõe para o Sisvan o monitoramento da situação alimentar e nutricional, de modo a agilizar os seus procedimentos e a estender sua cobertura em todo o País. A consolidação do sistema é feita, especialmente, com o apoio de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição e as Áreas Técnicas Estaduais em Alimentação e Nutrição existentes na quase totalidade dos estados e em centenas de municípios brasileiros <<http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>>.
- <sup>10</sup> O Programa conta hoje com um Conselho de Gestão do Programa Bolsa Família, constituído por um grupo de deliberação composto de titulares do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil da Presidência da República, da Caixa Econômica Federal e representantes de outros organismos públicos, da sociedade civil e de instituições privadas.
- <sup>11</sup> Em 2005, o Brasil estava em 4º lugar no ranking dos países de pior distribuição de renda do mundo. Os outros países eram: Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia. No Relatório do Desenvolvimento Humano 2006, publicado pelo PNUD, o Brasil ocupa o 10º lugar no ranking de pior distribuição de renda do mundo, de uma lista com 126 países, à frente de Colômbia, Bolívia, Haiti e cinco países da África Subsaariana.
- <sup>12</sup> Existe um debate muito interessante e ainda não solucionado de cálculo de renda e despesas, que talvez poderá indicar um caminho mais eficiente para futuras análises da pobreza. Parte desse debate é tratado justamente pelos pesquisadores da POF.
- <sup>13</sup> Vide site, atualizado frequentemente: <<http://www.dieese.org.br/>>.
- <sup>14</sup> O salário mínimo necessário é produto de uma ponderação de despesas familiares em uma família de dois adultos e duas crianças. A Constituição Brasileira determina, em seu art. 7º, IV, que o salário mínimo é “fixado por lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

<sup>15</sup> Ver artigos de Lautier, B. sobre o assunto (citado também nesta bibliografia).

<sup>16</sup> A título de comparação, na Argentina (que viveu uma grave crise econômica em 2002), o programa social “Plan Familias” representa 0,12% do PIB nacional.

<sup>17</sup> Por diversos institutos e pesquisadores autônomos: IPEA, organismos da ONU e pesquisadores acadêmicos (vide bibliografia).

<sup>18</sup> Ver os relatórios sobre a educação no Brasil fornecida pela Unesco nos últimos dez anos.

<sup>19</sup> Trata-se de uma média genérica dos orçamentos de diversos programas de políticas públicas que se pode observar em seus relatórios de gestão.

<sup>20</sup> Isso foi notado em Formosa de Goiás, onde no máximo, uma quinzena de atendentes era responsável pelo cadastramento digital de mais de 12 mil famílias, sem contar as 5 mil famílias já beneficiárias do Programa Bolsa Família.

<sup>21</sup> Tal fato foi apontado por especialistas e antigos gestores do Programa Bolsa Escola em algumas regiões ou de programas de renda em estados que já tinham desenvolvido algumas iniciativas (como Brasília e Campinas, por exemplo).

<sup>22</sup> Esse dado já foi constatado em avaliações do Bolsa Escola, mas aqui também refere-se a relatos dos próprios servidores das escolas.

<sup>23</sup> Idem nota 19.

<sup>24</sup> Todas essas atividades foram relatadas pela coordenadora do PETI de Formosa, no Estado de Goiás. É provável que em outros estados algumas dessas atividades variem.

<sup>25</sup> É uma visão colocada pelos beneficiários em diversas entrevistas. É também uma idéia muito apresentada na mídia.

<sup>26</sup> Uma das críticas é que há famílias que terminam se endividando porque não há um programa de gerenciamento da renda difundido com a concessão do empréstimo. Tais críticas vêm de ONGs locais (no Nordeste) e mesmo de pessoas vinculadas à Comissão Pastoral da Terra, entre outros.

<sup>27</sup> São termos muito utilizados por teóricos franceses a respeito da pobreza, cujas fontes são diversas. Neste artigo, apresenta-se a terminologia utilizada por Numa Murard.

<sup>28</sup> O título completo é *L'argent des pauvres - La vie quotidienne em cité de transit*. (O dinheiro dos pobres – a vida cotidiana nas cités de trânsito).

<sup>29</sup> Refere-se a uma zona urbana onde vivem as camadas mais populares na França. Guardam semelhança, no Brasil, aos municípios e comunidades pobres e bairros populares. Em certos casos, as cités podem equivaler às favelas brasileiras mais antigas, que têm casas de alvenaria e um pouco mais de infra-estrutura.

<sup>30</sup> Todos os parênteses nesta citação e seus conteúdos foram criados pela tradutora para facilitar a compreensão do texto.

<sup>31</sup> O vai-e-vem consiste na inconstância de ajudas e iniciativas na luta contra a pobreza. As instituições atuam por um tempo e depois desaparecem da mesma forma “mágica” – termo utilizado por um beneficiário do PBF – como apareceram.

<sup>32</sup> As cortes internacionais de direitos humanos já agem contra violações de direitos civis e políticos, mas podem agir igualmente em processos jurídicos contra Estados que não asseguram os direitos sociais e econômicos mínimos de suas populações.

<sup>33</sup> O Brasil foi considerado a 14º maior economia do mundo, segundo lista divulgada pelo Banco Mundial em 2004 e 10º lugar na lista do FMI de 2006, ambos de acordo com o PIB nacional.

<sup>34</sup> Como a França, Bélgica e Alemanha, entre outros.

## Referências bibliográficas

- BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. *O índice de desenvolvimento da família* (IDF). Texto para discussão n° 983 IPEA: Rio de Janeiro, 2003.
- BARROS, Ricardo P.; *Poverty, inequality and macroeconomic instability*. Texto para discussão n° 750 IPEA: Rio de Janeiro, ago. 2000.
- BOURDIEU, Pierre *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Questions de sociologie*. Paris: Minuit, 1984/2002.
- \_\_\_\_\_. *Le sens pratique*. Paris: Minuit, 1980.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris. Gallimard, 1995.
- CUNHA, Rosani. *Relatório do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 25 de junho de 2005.
- DRUMMOND, Clarisse; RODRIGUES, Mônica. *Acesso das comunidades remanescentes de quilombos ao cadastro único e ao programa bolsa família*. Relatório versão preliminar: 01 fev. 2005.
- FONSECA, Ana Maria de Medeiros da. *Família e política de renda mínima*. São Paulo : Cortez, 2001.
- GORZ, André. *Métamorphoses du travail quête du sens critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1988.
- IBGE. Oficina de elaboração de documentos metodológicos de referência para o Programa Bolsa família. *Comentários sobre o formulário do cadastramento único para programas sociais do governo federal*. Brasília: set. 2005.
- JR. Carlos A. *Os contrastes segundo Vinod*. Correio Braziliense. Brasília: 30 jan. 2006.
- LAE, Jean François ; MURARD, Numa *L'argent des pauvres – La vie quotidienne en cité de transit*. Paris : Seuil, 1985.
- LICIO, Elaine Cristina. *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa*. Dissertação: Universidade de São Paulo, 2002.
- MARQUES, Rosa Maria. *A importância do bolsa família nos municípios brasileiros*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em debate, n° 1, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 2005.
- MAUSS, Marcel *Sociologie et anthropologie*. Paris: Puf, 1950/2004.
- MEDEIROS, Marcelo. *Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil*. Texto para discussão n° 984. IPEA. Brasília: out. 2003, Brasília.
- MESA-LAGO C.. *Les réformes de la sécurité sociale en Amérique Latine: observations sur le rapport de 2005 de la Banque mondiale*. Revue internationale de sécurité sociale vol.58, 2-3, p.115-140, 2005
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, *Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas*”, Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Relatório da oficina para elaboração de documentos metodológicos de referência para definição de indicadores de elegibilidade do programa bolsa família e para a revisão do formulário do cadastro único. Brasília, 2005.



- \_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família: dois anos. Brasília, 2004.
- MURARD, Numa. . *La protection sociale*. Paris. La Découverte, 1988; 2004.
- \_\_\_\_\_. *La morale de la question social*. Paris. La dispute, 2003.
- NEPP. *Acompanhamento e avaliação da implementação do programa de garantia de renda familiar mínima da prefeitura municipal de Campinas*. fev./dez. 1995. Universidade de Campinas, 1996.
- QUERINO, Ana Carolina; SCHWARZER, Helmut. , *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Texto para discussão nº 929. IPEA, Brasília: dez. 2002.
- SADECK, Francisco; CASTRO, Jorge A; NETO, Manoel; B.M, DUARTE, Bruno; SIMÕES, Hellenne. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Texto para discussão nº 988. IPEA, Brasília, outubro de 2003.
- SENARC/MDS. *Adequação do Programa Bolsa Família para o atendimento da população indígena*. (Nota Técnica). Brasília, 14 de julho de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Adequação de Diretrizes do PBF para inclusão das Comunidades Remanescentes de Quilombos*. Nota Técnica. Brasília, 14 de julho de 2005.
- SIMMEL, Georg . *Les pauvres*. Paris : PUF, 1998 ;2005.
- SOARES, Sergej; SOARES, Fabio V. Bolsa família não é incentivo à preguiça. *Valor Econômico*. Brasília: 2006.
- VALENTE, Flavio Luiz Schieck. *Fome Zero, política nacional de segurança alimentar e nutricional e a promoção da realização do direito humano à alimentação adequada*. Brasília: 2003.

#### Na internet:

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS:  
<[www.dieese.org.br/](http://www.dieese.org.br/)>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA:  
<[www.inep.gov.br/](http://www.inep.gov.br/)>.
- INTERNATIONAL POVERTY CENTRE – UNDP: <[www.undp-povertycentre.org/](http://www.undp-povertycentre.org/)>.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – BRASIL:  
<[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>
- PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRAS POR DOMICÍLIOS – PNAD – de 1997 e de 2004:  
<[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/)>.
- PESQUISA DE ORÇAMENTO FAMILIAR – POF- de 2002: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/analise/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/analise/)>.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME : <[www.mds.gov.br/](http://www.mds.gov.br/)>.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>.
- NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL: <[www.nead.org.br/](http://www.nead.org.br/)>.
- SISVAN: <<http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>>.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família**

*Sarah Mailloux Sant'Ana*

Tendo como pano de fundo a dificuldade de definir a pobreza, este artigo visa retomar parte da discussão sobre o tema, utilizando como estudo de caso o Programa Bolsa Família. Inicia-se com a definição institucional de pobreza dada pelo sociólogo alemão Georg Simmel passando-se, na seqüência, a uma abordagem mais substancial da pobreza e da relação entre trabalho e precariedade, desenvolvida por Robert Castel. Apresenta uma breve descrição do funcionamento do Programa Bolsa Família e alguns aspectos relacionados aos conceitos e modos de tratamento da questão da renda e da educação, bem como da família e dos modelos familiares, baseando-se também nos resultados parciais de uma pesquisa de campo realizada nos estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas e Goiás. O texto trata ainda de alguns desafios administrativos na gestão do Programa e os preconceitos morais e sociais recorrentemente veiculados em relação a ele. Por fim, na conclusão, busca retomar a análise do Programa Bolsa Família, seus limites e desafios, defendendo a necessidade de participação de todos em um pacto social contra a pobreza e a desigualdade no Brasil.

**Palavra-chave:** pobreza; desigualdade; trabalho; Programa Bolsa Família

### **La perspectiva brasileña de la pobreza: un estudio de caso del Programa Bolsa Familia**

*Sarah Mailloux Sant'Ana*

Poniendo en contexto la dificultad en definir la pobreza, este artículo busca retomar parte de la discusión acerca de ese tema, teniendo como estudio de caso el Programa Bolsa Familia. Se comienza con la definición institucional de pobreza del sociólogo alemán Georg Simmel, pasándose, a continuación, a un abordaje más substancial de la pobreza y de su relación entre trabajo y precariedad desarrollado por Robert Castel. Presenta una breve descripción del funcionamiento del Programa Bolsa Familia y algunos aspectos asociados a los conceptos y modos de tratamiento de la cuestión de la renta y de la educación, así como de la familia y de los modelos familiares, basándose también en los resultados parciales de una investigación realizada en los estados de Bahia, Pernambuco, Alagoas y Goiás. Este texto destaca posteriormente algunos de los retos administrativos en la gestión del Programa y los prejuicios morales y sociales recurrentemente vehiculados con respecto a ello. Por último, se concluye retomando el análisis del Programa Bolsa Familia, sus límites y desafíos, defendiendo la necesidad de participación de todos en un pacto social contra la pobreza y la desigualdad en Brasil.

**Palabra clave:** pobreza; desigualdad; trabajo; Programa Bolsa Familia

### **The Brazilian perspective on poverty: a case study of the Bolsa Familia Program**

*Sarah Mailloux Sant'Ana*

By putting the difficulty in defining poverty into context, this article aims to recount the debate over this issue, presenting the Bolsa Familia Program (the conditional cash transfer program currently being implemented in Brazil) as case study. It begins by exploring the institutional definition of poverty given by the German sociologist Georg Simmel, as well the substantial approach to poverty and its intertwined relation between employment and precarity, developed by Robert Castel. The article then presents a brief overview of the Bolsa Familia Program functioning and some of the aspects related to concepts and modes of treatment of the issues related to income, education, family and family models. This part is based on the partial results of the field research conducted in

the states of Bahia, Pernambuco, Alagoas and Goias. The paper also highlights some of the administrative challenges of the program management, as well as the moral and social prejudices repeatedly linked to the program. It concludes by reexamining the analysis of Bolsa Familia Program, its limits and challenges and stressing the need of a social pact against poverty and inequality in Brazil.

**Key words:** poverty; inequality; employment; Bolsa Familia Program

---

Sarah Mailloux Sant'Ana

Bacharel em ciência política pela Universidade de Brasília, bacharel em sociologia e antropologia e mestranda em sociologia e filosofia política da Universidade Paris-Diderot (Paris 7). Contato: sarah\_ms2@yahoo.com.



# A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais

*Andréa Azevedo, Richard Pasquis e Marcel Bursztyn*

## **Introdução**

Diversas mudanças aconteceram no papel do Estado no final do século XX. O modelo centralizador e protetor entra em crise e isso leva não a uma reforma no primeiro momento, mas a um recuo do Estado em seu papel de comando e controle. A retirada foi rápida e intensa, deixando ao mercado um amplo espaço de atuação. Contudo, a prevalência da lógica do Estado mínimo revelou que o mercado não consegue ser equânime em suas alocações e suas imperfeições provocaram reações por parte de diferentes segmentos da sociedade. Essa reação serviu de pano de fundo para um debate sobre reforma do Estado. Ficava claro que ele precisaria ser forte, sim, mas não tão grande, nem soberano como antes, tampouco tão mínimo como queriam os neoliberais. A medida certa poderia se encaixar na denominação Estado social-liberal (BRESSER PEREIRA, 2001).

Essa reforma do Estado ainda está em processo, e o modelo do “Estado em rede”, concebido para um contexto globalizado e informatizado, parece ser o

que mais tem despertado interesse. Idealmente, parece ser um Estado mais leve, menos centralizado, mais flexível, com mais espaços para a sociedade civil na sua forma de atuação.

A busca da descentralização e da maior participação nas políticas públicas indica uma possibilidade de re-legitimação desse Estado que padece de mazelas inerentes às práticas enraizadas na democracia representativa. Os eleitores não se reconhecem nos seus eleitos, pelo contrário, perdem a confiança na democracia representativa como vetor de mudança. Nesse sentido, o Estado em rede exerce um apelo interessante, pois permite juntar os aspectos inerentes ao nível global aos anseios locais. O centro não é tão definido como antes, e as pessoas se sentem mais perto das decisões políticas. Essa cidadania mais ativa pode ser um vetor de legitimação do Estado em todas as esferas.

No Brasil, o processo de descentralização política e a participação da população já vêm acontecendo há algum tempo, ganhando mais espaço na década de 1990. Na área ambiental, a Constituição Federal de 1988 deu um grande impulso para esse desfecho, mas ainda caminha em passos mais lentos. Contudo, parece ser um caminho inexorável e o número de municípios com órgãos ligados ao meio ambiente cresce a cada dia.

Deve-se notar que o processo ideal de descentralização está atrelado a outros aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, mas, sobretudo, é de suma importância que o processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo.

Esse parece ter sido um problema na descentralização da política ambiental no Brasil. Há uma certa ausência de

responsabilidades nessa transferência. Isso pode ser muito prejudicial, pois um círculo nada virtuoso pode se formar com a esfera federal, que passa a imagem de descontrole, bem como com a regional e a local, que passam a idéia de inoperância e incompetência.

Assim, duas questões serão discutidas neste artigo:

- em que medida a descentralização não vem sendo interpretada de maneira estreita, ou seja, mais como uma transferência total de responsabilidade (sem recursos) do governo central (no sentido vertical), do que propriamente um compartilhamento com os estados e municípios de sua competência legislativa e administrativa?

- em que medida o princípio da subsidiariedade está sendo realmente aplicado como deveria (como aquele em que a regulação pública deve se dar no nível menos centralizado possível) e não como uma omissão do governo federal diante de ações que as esferas estaduais e municipais não têm capacidade/governança para efetuar?

A hipótese para esse trabalho é que a descentralização ambiental está sendo forçada de cima para baixo, sem observar-se a capacidade de governança dos subníveis estadual e local em muitas ocasiões, o que contribui para corroer a legitimidade dos governos locais. Além disso, o governo federal exerce apenas minimamente a função de coordenador do processo, dentro desse papel de transferência de competências e de criador de novos espaços conjuntos de gestão descentralizada.

Com o objetivo de discutir essas questões, o artigo está estruturado em três seções principais, além da introdução e da conclusão. A primeira analisa a

configuração desse Estado em reforma e a execução das políticas públicas dentro desse novo contexto. A segunda apresenta alguns princípios desse Estado, com especial atenção para a subsidiariedade, mas também considera a coordenação e a participação. A terceira trata alguns elementos empíricos para análise da descentralização das políticas ambientais no Brasil, focando o instrumento do licenciamento em dois contextos: no espaço urbano e no rural. No espaço urbano, discute-se o aparato institucional que têm os municípios na área ambiental. A fonte de dados foi o relatório do perfil dos municípios brasileiros, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); no rural, são levantadas algumas considerações sobre a gestão florestal ocorrida no Mato Grosso, que foi o primeiro estado da Amazônia Legal a ter o processo integral de descentralização dessa função regulatória.

### **As políticas públicas dentro de uma nova configuração do Estado**

Fazendo uma breve retrospectiva da intervenção do Estado na sociedade, observa-se que a demanda social por políticas e ações governamentais é antiga. No entanto, ao final do século XIX, fechando um ciclo liberal, desenhou-se um cenário para um Estado cada vez mais atuante. Isso implicou uma expansão burocrática, com o surgimento de novas pastas ministeriais e novos quadros de funcionários.

Bursztyn (1998) comenta que apenas as antigas pastas das finanças (arrecadação) e justiça (polícia) já não eram mais suficientes diante das mudanças provocadas após a revolução francesa, sobretudo com o advento da industrialização, embalada pelas

idéias iluministas. A Alemanha de Bismarck é um caso emblemático da vanguarda nas políticas sociais. De forma geral, diversos países europeus seguiram o modelo que culminou em meados do século XX com a reprodução em grande escala do Estado de bem-estar (*welfare state*). É importante lembrar que o Estado nos países periféricos, denominado por alguns de desenvolvimentista, embora tenha adotado alguns dos instrumentos que caracterizam as

***“A descentralização não estaria sendo interpretada como uma transferência total de responsabilidade (sem recursos) do governo central (no sentido vertical), do que propriamente um compartilhamento com os estados e municípios de sua competência legislativa e administrativa?”***

políticas de bem-estar, nunca conseguiu universalizar essas políticas sociais.

Com a crise do Estado de bem-estar, provocada, em grande medida, pelo envelhecimento da população, a conseqüente demanda por mais segurança, além da crescente falta de emprego estrutural gerada por mudanças tecnológicas, a fisionomia desse Estado keynesiano passa por mudanças profundas a partir da

década de 1970. O remédio para aliviar a pressão sobre esse Estado “pesado”, foi o “consenso de Washington”, que pregava a abertura econômica e a liberalização do Estado de suas antigas funções. Essa seria a tônica desse novo Estado, mais leve, mais “desonerado”, em um contexto em que as trocas livres das barreiras comerciais inter-países com a mínima interferência do Estado-nacional seria condição essencial para a continuidade do capitalismo democrático e “liberal”.

No entanto, os equívocos entre desestatização e desregulação foram muitos. Quando se privatiza alguns bens e serviços importantes à sociedade, mais do que nunca o Estado deve estar preparado para regular essas ações, mesmo não sendo ele quem as pratica diretamente. *Ele deve passar a regular por meio das regulamentações.* Dessa forma, se as regulamentações não servem mais ou estão anacrônicas, o Estado deve promover uma “re-regulamentação”, como afirma Bursztyn (1998).

O enfraquecimento do Estado mostrou-se inoperante diante de problemas que emergiram desse processo. Boaventura de Souza Santos (1998) reitera que os dilemas do consenso de Washington foram revelados a partir de sucessivas crises em países periféricos, além da generalizada corrupção política e reaparecimento das máfias. Segundo o autor, o problema não se resolve com a redução da “quantidade de Estado”. Ele indica a necessidade de reformar a “qualidade do Estado”, partindo da idéia de que Ele é reformável.

Bresser Pereira (1998) indica que esse novo Estado que emerge no século XXI deve ser menor, porém mais forte, com maior governabilidade e governança<sup>1</sup>. É um ente mais fomentador do que propriamente executor, menos protetor da economia nacional e mais estimulador da

competitividade internacional. O autor denomina esse Estado (reformado) como *Estado social-liberal*: social, porque continuará protegendo direitos sociais e promovendo o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará utilizando mais controles de mercado, do que propriamente administrativos, porque realizará suas atividades sociais e científicas notadamente por meio de instituições *públicas não estatais* (também denominado terceiro setor).

Moran (2002) faz a revisão de uma ampla literatura, que trata da regulação do Estado, trazendo, casos mais específicos da regulação americana e britânica. Segundo o autor, grande parte da literatura consultada compartilha a preocupação com uma “crise do comando”, por um lado, com a crise do controle na economia pela via pública direta e, por outro, com o colapso do que muitas vezes se chama auto-regulação<sup>2</sup>. O autor questiona se o “Estado regulador” existe e em que ele consiste. Ao final, conclui que há três vias (dentro da literatura da ciência política) para essa resposta: a primeira é que a regulação é uma ficção; a segunda é que o Estado regulador existe, mas seu caráter é contingente, dependendo do contexto nacional; e a terceira está mais ligada ao recente paradigma de governança, no qual governar significa mais manejar/coordenar redes do que propriamente comandar/pilotar um “grande navio” chamado Estado.

Parece que o grande desafio que se coloca é o equilíbrio entre esse Estado social e liberal, que passa pela verificação de áreas que ainda precisam de regulamentações mais pesadas. Bresser Pereira (1998) assume que, mesmo com a reforma do Estado apontando na direção substancial da redução da regulação, não se pode pensar na sua eliminação. “Em muitas áreas, o Estado continua tendo um papel regulador



significativo, como no caso do comércio exterior e controle ambiental” (p.7).

Diferentes reformas os Estados estão em curso no momento, umas em estágios mais avançados, outras nem tanto. A idéia de Estado em rede é uma dessas possibilidades que se vislumbra no panorama político mundial. A descentralização justificada pelo princípio da subsidiariedade na gestão é a tônica desse Estado reformado. No entanto, Castells (1998) chama atenção para a importância da coordenação do Estado-nação dentro dessa nova configuração, que deixa de ter as características anteriores, mas não o elimina. Em síntese, redefine-o.

Esse Estado-rede caracteriza-se por compartilhar a autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) ao longo de uma rede de instituições. “Uma rede, por definição, não tem centro, mas *nós* de diferentes dimensões e com relações *entre-nós* que são freqüentemente assimétricas” (CASTELLS, 1998, p.11; grifo nosso). Em última instância, todos os *nós* são necessários para a existência da rede. Segundo o autor, o Estado-rede corresponde a uma expressão da era da informação: é a “forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global” (ibid.).

Dentro desse contexto do Estado em rede, vários princípios são recomendados para sua concretização<sup>3</sup>. Será abordado de maneira mais direta o princípio da subsidiariedade, que norteia a descentralização e os diversos aspectos que a caracterizam.

### **Descentralização: um processo de muitas faces**

Conceitualmente, é preciso diferenciar desconcentração de descentralização. O primeiro é o compartilhamento das funções com as subsidiárias regionais e locais, sob um poder de comando

obedecendo a uma hierarquia do nível central. O segundo, a descentralização, envolve a transferência de autoridade e as respectivas competências legais e administrativas para outra instância de governo, seja de nível estadual, seja municipal (AZEVEDO; SCARDUA, 2006).

Dentro da idéia de Estado em rede, o princípio que norteia a descentralização é o da subsidiariedade. Segundo Jordan (2000, p.2), que estuda esse processo no contexto da União Européia, “subsidiariedade é um princípio do governo federal que diz que determinada ação deve ser tomada no nível mais descentralizado desde que seja consistente com uma ação efetiva”. Apesar de ser um conceito antigo, foi incorporado no *mainstream* político europeu no início da década de 1990. O autor indica que, na origem, subsidiariedade é um termo federal, usado para alocar poder entre diferentes níveis de governo.

CASTELLS (1998) argumenta que o nível mais adequado para determinada competência é uma discussão muito mais política que técnica e que ele é modelado de acordo com os momentos históricos das distintas sociedades. O essencial, segundo o autor, “é proceder uma ampla descentralização em que se *transfira poder e recursos* aos níveis mais próximos dos cidadãos e seus problemas” (p.16, grifo nosso). No limite, o princípio da subsidiariedade permite a transferência de responsabilidades executivas do Estado para a própria sociedade e mesmo para empresas, em tudo aquilo que o Estado não seja necessário como executor direto. Isso significa que o princípio da subsidiariedade é aquele que norteia o processo de descentralização.

Mas por que há necessidade de descentralizar? O autor ainda postula que existem duas forças que levam para esse

caminho: a resposta do Estado às reivindicações locais e regionais e às expressões coletivas identitárias, de um lado, e “um esforço consciente do Estado-nação de encontrar fórmulas alternativas frente à rigidez da centralização e à crise de legitimidade que emana da desconfiança dos cidadãos”, de outro. (CASTELLS, 1998, p. 9).

Assim, percebe-se que a descentralização, dentro de um Estado que perde sua legitimidade justamente por não conseguir cumprir suas funções sociais e tampouco promover o desenvolvimento econômico, é um instrumento que tenta recuperar seu poder de governabilidade, entendida aqui como legitimidade para tomar decisões políticas. Com a execução das políticas públicas ficando mais próxima dos cidadãos afetados, os espaços de participação tendem a ficar mais evidentes para a população, que se sente com mais direito de intervir.

Fica patente, então, o papel da sociedade para que esse processo aconteça. O que, a princípio, parece uma simples transferência de poder, começa a ganhar maior complexidade, levando-se à formulação de alguns questionamentos sobre como assegurar que essa população vá participar. Ou, indo mais direto ao ponto, como garantir uma participação que seja desencadeada por e desencadeadora de um processo de autonomia democrática e fortalecimento da cidadania e não de simples legitimação ou cooptação dos/pelos poderes locais?

Castells (1998) argumenta que a experiência desmente a visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são freqüentemente os níveis mais corruptos da administração, entre outras razões, porque as redes pessoais mantêm-se com mais força do

que no nível federal e assumem competências do urbanismo e da gestão do solo, setores de atividade mais suscetíveis à captura da administração por interesses privados. De toda forma, segundo o autor, evidências empíricas (em outros trabalhos realizados por ele<sup>4</sup>) parecem demonstrar que a proximidade do governo e dos cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e, no limite, de re-legitimação do Estado.

A outra face da problemática da participação nos espaços institucionalmente criados está na legitimidade dessa representação. Para citar um exemplo simples, quais e quantos são os atores representados nos diversos conselhos espalhados pelo País? Considerando que grande parte dos 5.560 municípios brasileiros tem menos que 20 mil habitantes, esses “líderes locais”, intitulados de representantes da sociedade civil, correm o risco de estarem representando não mais do que eles próprios (!), além da forte probabilidade de se revezarem muito pouco na diversidade de conselhos que se apresenta no cenário político do Brasil. Soma-se a isso a “qualidade política”<sup>5</sup> desses cidadãos que se encontram nesses espaços institucionalizados de participação.

Toda essa questão relativa à participação é uma face que deve ser cuidadosamente apreciada quando se fala em descentralização. Não se quer fazer neste texto uma exortação da não-participação ou do não-conselho ou da não-descentralização. O que se pretende é levantar pontos problemáticos e que parecem estar, em alguns momentos, em um plano subjetivo de reflexão. O intuito é desmitificar que a descentralização seja a solução de problemas historicamente fundados na

sociedade brasileira e que agora seriam resolvidos com a simples mudança do âmbito de atuação. Esse contraponto é tão relevante quanto a constatação de que o Brasil tem uma história política e institucional fortemente marcada por mazelas como o clientelismo, o coronelismo, o fisiologismo e o patrimonialismo.

Outra face da descentralização é a do poder central ou federal. Um dos obstáculos à descentralização comumente citado é a resistência do poder central à perda de poder. Pensando no Estado-nação, as estratégias adotadas por ele para aumentar sua operatividade (mediante a cooperação internacional) e para recobrar sua legitimidade (mediante a descentralização e autonomia) acabam realmente aprofundando suas crises, pois, ao colocá-las em prática, ele *perde poder, competências e autonomia em benefício dos níveis supranacional e subnacional*. Por isso a “importância de *acompanhar o processo de redistribuição de competências e recursos por meio de mecanismos de coordenação* entre os distintos níveis institucionais em que se desenvolvem as ações dos agentes políticos” (CASTELLS, 1998, p.9, grifos nossos).

Talvez, esse papel de coordenação deva ser melhor evidenciado no processo, seja para não causar essa impressão, muitas vezes, de desregulação e/ou descontrole do Estado no âmbito federal, seja para que o processo de descentralização resulte realmente em melhoria na operacionalização das políticas públicas. Nesse ponto, é relevante ressaltar a idéia de capacidade de governança e de apropriação do nível da descentralização (nível de subsidiariedade). Retomando o conceito de governança como aquele em que o Estado (em qualquer nível) tem capacidade financeira e administrativa para implementar suas políticas de subsidiariedade como aquele que revela o nível em que se

desenvolve uma ação (do governo) com efetividade, pode-se chegar a um pressuposto: *o nível escolhido para que a subsidiariedade possa ser aplicada deverá ser aquele que tem capacidade de governança, ou seja, prescinde de sustentabilidade institucional*.

Isso parece óbvio, mas na prática os processos não têm sido construídos necessariamente dessa maneira, sobretudo no âmbito da política ambiental. Ao contrário disso, primeiro se descentraliza a competência e depois se criam (quando criam) as condições de governança. Godard (1997) comenta que essa transferência de poder central para regional/local pode ser entendida como simplesmente uma forma das regiões/estados se destutelarem do Estado central. Considerando a idéia do autor, pode-se também pensar o contrário: que a descentralização pode ser uma forma de omissão do poder central.

No entanto, Godard argumenta que o enfoque não deveria ser esse. O sentido de descentralização deve ser entendido *como o estabelecimento de novas relações entre os diversos níveis, “limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando-se as de responsabilidade conjunta”* (p. 238, grifos nossos). A cooperação entre os níveis deve existir sempre, mesmo que cada um tenha um papel definido a desempenhar.

Na próxima seção, será examinado, com alguns dados empíricos, o processo de descentralização da política ambiental no Brasil e seus desafios.

### **A descentralização da política ambiental no Brasil**

Um ponto de inflexão que merece destaque na institucionalização da política ambiental brasileira verifica-se após a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, realizada em

1972, em Estocolmo. Mesmo cumprindo mais um papel formal no período inicial, em 1973 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), ligada à Presidência da República. Foi o primeiro órgão instituído na esfera federal especificamente para lidar com as questões ambientais.

Somente em 1981 foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938, que estabelecia o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Esse sistema integra as três esferas do governo: federal, estadual e municipal, bem como, dentro de cada esfera, separa as competências entre as arenas política, executiva e judiciária. Além disso, a grande novidade foi a criação de conselhos consultivos e deliberativos em cada uma das esferas, iniciando um processo de democracia representativa, que antes inexistia nessa área (BURSZTYN; BURSZTYN, 2000). A Tabela 1 resume a composição do Sisnama, indicando as competências nas três esferas.

Percebe-se, assim, que a PNMA de 1981 abre caminho para dois pontos fundamentais: a descentralização da gestão e a participação social institucionalizada. Ainda contribuindo para o contexto da

regulamentação ambiental no Brasil, é importante destacar a Lei dos Interesses Difusos (Lei 7.347/85) e a Constituição Federal de 1988 como dois marcos do aumento na democratização da política ambiental. A Constituição de 1988, em particular, trouxe vários avanços no que concerne à questão ambiental, como um capítulo exclusivo sobre o tema. Além disso, elevou os municípios à categoria de unidade federativa e estabeleceu a “repartição de competências e a previsão do direito do meio ambiente” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 302).

Mesmo com esses novos arranjos institucionais, a descentralização na gestão ambiental no Brasil é marcada por oscilações. Ela é incorporada à Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, definha com a criação do Ibama em 1989 e é retomada na segunda metade dos anos 1990, junto com uma tendência política, nacional e internacional, nessa direção.

Em algumas áreas, a política ambiental no Brasil está mais avançada em relação à descentralização. Uma delas é o licenciamento, que já fazia parte do cenário das políticas ambientais bem antes da Consti-

**Tabela 1: O Sisnama e suas competências**

	<b>Esfera federal</b>	<b>Esfera estadual</b>	<b>Esfera municipal</b>
Elaboração de políticas	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Secretarias estaduais de meio ambiente	Secretarias municipais de meio ambiente
Participação da sociedade	Conama	Consema	Consema
Execução das políticas	Ibama <sup>6</sup>	Oema	Agências municipais de meio ambiente
Arena jurídica	Procuradoria Federal e Ministério Público Federal	Procuradoria Estadual e Ministério Público Federal	Juizado volante ambiental; Ministério Público

Fonte: Bursztyn; Bursztyn, 2000.

tuição de 1988, sobretudo em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais onde essa obrigatoriedade constava na legislação estadual. O licenciamento tornou-se obrigatório em todo País em 1983 após a regulamentação da lei federal 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) pelo decreto 88.351 (OLIVEIRA, 2005).

A primeira lei prevendo o licenciamento no Brasil foi de São Paulo (Lei 997 de 31/5/1976), mas o primeiro a estabelecer um Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP) foi o Rio de Janeiro, por meio de um Decreto-lei de 1975, que só foi regulamentado em 1977. Como se percebe, esse instrumento nasce descentralizado.

Em relação à *competência legislativa*, a Constituição Federal, em seu artigo 24, atribui à União, aos estados e aos municípios poder de legislar concorrentemente em matéria ambiental. Contudo, essa competência fica limitada aos municípios em caráter suplementar, ou seja, quando o assunto for de interesse eminentemente local. Mesmo assim, deve se enquadrar à legislação dos demais entes.

No caso do governo federal e dos estados, a competência é concorrente, devendo o primeiro estabelecer as normas gerais e os últimos, as complementares. Em relação à *competência administrativa ou executiva*, os entes federativos possuem competência comum (FINK et al, 2004). A transferência de atribuições acontece por meio dos pactos federativos e convênios. No entanto, alguns requisitos básicos são necessários ao nível administrativo competente. No caso, o estado e/ou município, para exercer a competência administrativa, deve ter uma secretaria, um código e um fundo, além de um conselho, todos ligados à área ambiental.

No Brasil, segundo o estudo Perfil dos Municípios, do IBGE (2004), 71% dos

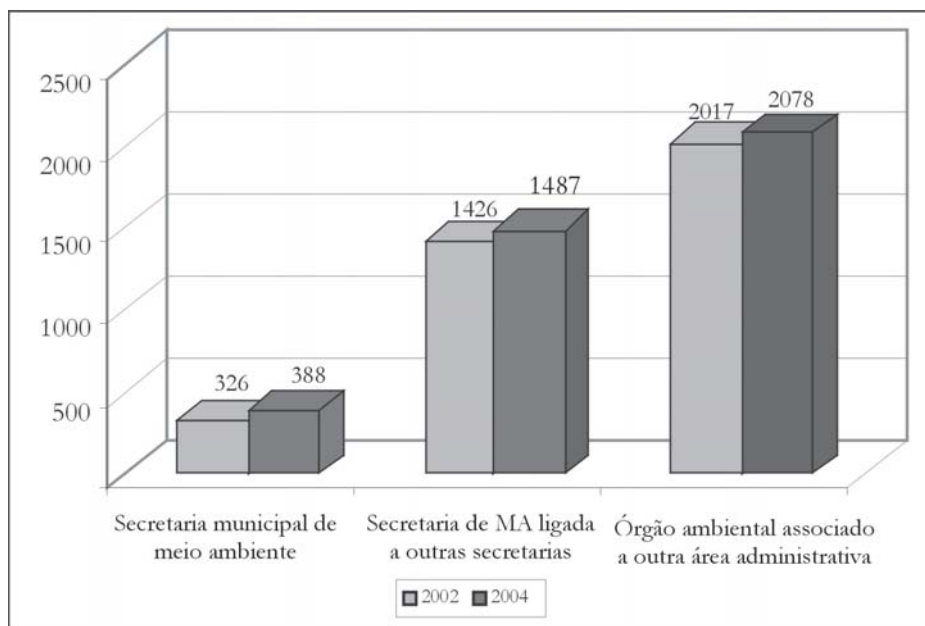
5.560 municípios possuem alguma estrutura formal de meio ambiente ligada à prefeitura (Gráfico 1), o que não implica necessariamente descentralização de funções que antes eram do estado ou do governo federal. No entanto, é um bom indicador para avaliar que essa preocupação chegou à pauta da maioria das administrações municipais.

Quando se observa no Gráfico 1 o número de municípios que efetivamente

***“A realidade da descentralização é distante da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo em estados onde a preocupação ambiental ainda é vista por muitos políticos locais como entrave ao desenvolvimento econômico.”***

têm uma secretaria específica de meio ambiente – portanto dispõe de um orçamento próprio para área –, percebe-se que essa quantidade é bem reduzida (mesmo tendo aumentado de 2002 a 2004), perfazendo, em 2004, cerca de 7%. Cabe assinalar que o fato de dispor de uma secretaria exclusiva não significa que a gestão seja descentralizada e tampouco indica a qualidade dessa gestão. Dentro do

**Gráfico 1: Número de municípios brasileiros com estrutura formal na prefeitura na área de meio ambiente (2002-2004)**



Fonte: IBGE, Perfil dos municípios brasileiros, 2004, p. 69.

Estado do Mato Grosso, por exemplo, dos seus 141 municípios, alguns deles com secretarias exclusivas, somente o de Cuiabá, a capital do estado, exerce a competência para licenciar empreendimentos de baixo impacto na área urbana.

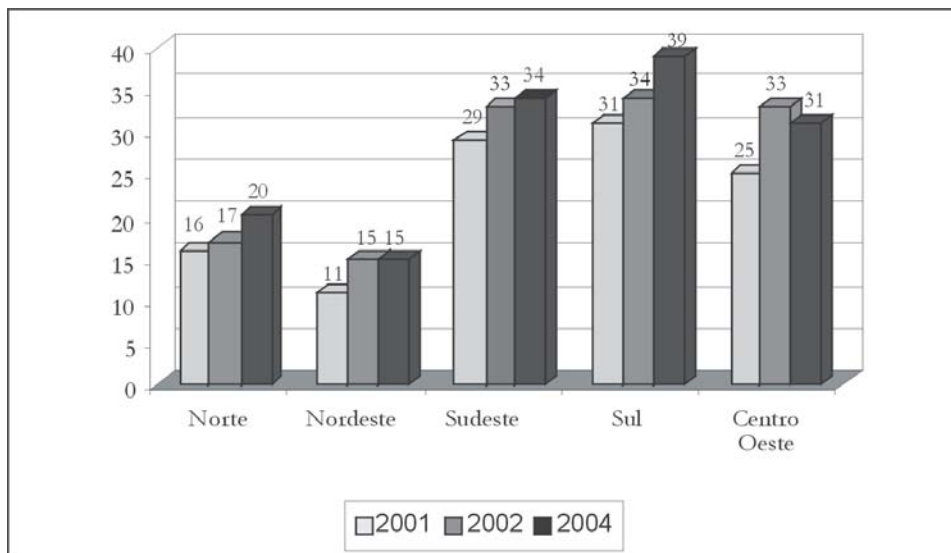
Esse exemplo ilustra o quanto a realidade da descentralização é distante da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo em estados onde a preocupação ambiental ainda é vista por muitos políticos locais como entrave ao desenvolvimento econômico.

Algumas razões poderiam ser elencadas para explicar a lentidão e a falta de interesse dos municípios, sobretudo em estados menos industrializados, em assumir a competência para o licenciamento. Primeiro, os municípios não têm empreendimentos suficientes para assegurar a sustentabilidade econômica da secretaria; segundo, mesmo que os tenha, é um desgaste político para o

governo local, que irá impor mais um ônus ao empreendedor; terceiro, a municipalidade não quer ou não pode arcar com mão-de-obra mais qualificada de técnicos para avaliação dos processos de licenciamento; e quarto, a estrutura para a fiscalização é muito mais restrita e fácil de ser cooptada pelos poderes locais. Resumidamente, a solução via descentralização das políticas ambientais passa por fragilidades institucionais (incluindo a política local), financeiras e administrativas (SCARDUA; BURSZYTN, 2003). Em outras palavras, a *governança* para a descentralização da gestão ambiental no Brasil ainda não é uma idéia concreta em boa parte dos municípios brasileiros.

Colocando os conselhos municipais de meio ambiente em números, verifica-se um crescimento gradual desse espaço de participação na política ambiental, como mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 2: Porcentagem de municípios com conselho de meio ambiente ativo (dinâmica entre 2001 e 2004)**



Fonte: IBGE, Perfil dos municípios brasileiros, 2004, p. 69.

Nota-se um crescimento maior dos conselhos na região Sul do País e um decréscimo na região Centro-Oeste. Não há informações disponíveis que permitam explicar esses números, mas, como hipótese para futuras investigações, pode-se imaginar um capital social mais consolidado no Sul, inclusive com mais entidades e organizações do terceiro setor, que geralmente demandam a criação das secretarias e conselhos. Uma outra explicação pode ser a maior quantidade de disputas pelos recursos naturais que, na região Sul, já estão mais escassos que no Centro-Oeste, por exemplo.

Em relação ao papel do terceiro setor nesse processo, Santos (1998, p. 16) observa que este visa forçar a abertura de espaços de democracia participativa em situações em que a democracia representativa é de baixa intensidade. Segundo o autor, essa pode ser a forma mais eficaz de o terceiro setor contribuir

para a reforma solidária e participativa do Estado. Contudo, o autor argumenta que é necessária uma profunda democratização do terceiro setor; caso contrário, será um erro confiar-lhe a tarefa de democratização do Estado e, de forma mais geral, do espaço público não-estatal. Reforçando o último argumento, ele acrescenta que *“existem diversas experiências mostrando a promiscuidade antidemocrática entre Estado e terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado do Estado se apóia no autoritarismo descentralizado do terceiro setor e cada um deles usa o outro como alibi para se desresponsabilizar diante dos seus respectivos constituintes”* (p. 16, grifo nosso).

Outra instância que surgiu no cenário da política ambiental brasileira são as comissões tripartites. Essas comissões são constituídas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais com o objetivo de *“constituir um espaço institucional de diálogo entre os entes*

federados com vistas a uma gestão compartilhada e descentralizada entre União, estados e municípios [...]” (Portaria Federal 473, de 9/12/2003). Ainda é cedo para avaliar o papel efetivamente desempenhado na descentralização por essas comissões, mas o que se nota são reforços institucionais na concretização desse processo. Além do esforço do governo, existem associações, como a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anama), que militam a favor da descentralização da gestão ambiental para os municípios.

### **Exemplo da experiência de descentralização florestal no Estado do Mato Grosso**

A gestão florestal é um tema que merece comentários no aspecto da descentralização. Scardua (2003) esclarece que, apesar da existência de um marco legal para o setor, desde 1934, não foi possível o avanço institucional e legal nessa área no País, como em outras na política ambiental brasileira<sup>7</sup>. Isso porque a gestão dos recursos florestais no Brasil é altamente centralizada, fruto de uma política federal herdada do início do século passado. Em 2002, já existiam 18 estados com políticas florestais próprias. Entretanto, pode-se observar que a região Norte, que apresenta o maior potencial florestal, é a que mais carece de instrumentos de gestão florestal estadual, sendo que alguns estados não

apresentam sequer uma política para o setor (SCARDUA, 2003).

O exemplo do caso da descentralização florestal no Mato Grosso é bastante esclarecedor sobre a importância da presença do âmbito federal nesse processo. Inicialmente, em 1999, foi assinado um pacto federativo, e a função de licenciamento de propriedades rurais e autorização para desmatamento foram passadas para o estado. O Mato Grosso, na época, implementou um sistema de licenciamento sofisticado tecnologicamente, que envolvia a utilização de Sistema de Geo-referenciamento para monitorar o cumprimento do Código Florestal.

O Licenciamento Ambiental Único (LAU) gerou boas expectativas em relação ao seu êxito, sobretudo, no meio científico e entre ambientalistas. Em um ano (2000-2001), houve redução de 24% na taxa de desmatamento e 53% no número de queimadas. Em 2002, os números do desmatamento reduziram-se mais ainda. A Tabela 2 mostra as médias de desmatamento nesse período:

No ano de 2002, esses números eram de 795 mil ha. No entanto, contrariando as expectativas de declínio, os índices de desmatamento no ano de 2003 e 2004 foram bastante elevados: 1.858.000 e 1.814.302 hectares, respectivamente, o que perfaz um aumento de 42,7% em relação ao ano de 2002. É conveniente ressaltar que, do total desmatado no período de

**Tabela 2: Média de desmatamentos em Mato Grosso antes de depois do licenciamento**

Média do desmatamento 1993 -1999	1.283.785 ha.
Média do desmatamento 2000 – 2002	672.968 ha.
Média do desmatamento 2003 – 2004	1.836.477 ha.

Dados: Fema, 1993 a 2005



2003, somente 500 mil hectares haviam sido autorizados pela antiga Fundação Estadual de Meio Ambiente<sup>8</sup>.

A avaliação do instrumento coordenada pelo Instituto Socioambiental (ISA), a pedido do Ministério do Meio Ambiente, em 2005, confirma com números o que vinha sendo observado empiricamente por meio dos dados crescentes de desmatamentos no estado. Segundo o relatório, os desmatamentos nos anos de 2003 e 2004, dentro das reservas legais, foram praticamente seis vezes maiores que em outras áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. Além disso, o estudo mostrou que 48,5% dos desmatamentos em reservas legais nesse período aconteceram em propriedades licenciadas em 2003.

Avaliando preliminarmente os eventos mencionados, pode-se inferir que dois fatos foram determinantes para os resultados do desmatamento, o que leva a um pressuposto sobre a descentralização florestal:

- sobre o avanço do desmatamento por dois anos consecutivos após 2002, pode-se inferir que o mercado influenciou de forma mais determinante, haja vista que, em 2003 e 2004, a cultura da soja, *commodity* muito produzida no estado, teve preços recordes dentro de um histórico de 26 anos anteriores, contribuindo efetivamente para o avanço da fronteira pecuária ao norte do estado<sup>9</sup>;

- sobre o desmatamento em áreas licenciadas, pode-se inferir que a legislação parece ter “perdido sua força de coerção”. Isso pode estar relacionado à chegada, em 2002, de um governo muito ligado à cadeia da soja, o que concorre para o potencial perigo de “flexibilizar” as políticas públicas em benefício do agronegócio. Nesse sentido, Alencar e outros (2004) observam que:

“...a experiência da Fema mostrou a necessidade de se manter, pelo menos parcialmente, o sistema de monitoração e fiscalização do desmatamento na Amazônia sob controle e/ou avaliação do governo federal. Uma descentralização desse controle poderá colocar a legislação federal sob influência das mudanças políticas no âmbito estadual e municipal” (p. 54).

***“Uma descentralização, com transferência total de responsabilidades, como ocorreu para o Mato Grosso, em estados que ainda possuem fragilidade institucional, administrativa e política, não pode acontecer sem uma ação compartilhada efetiva com o governo federal”.***

Jordan (2000) aponta uma situação que pode nos remeter à questão florestal no Brasil, sobretudo, quando se pensa na Amazônia. Segundo ele, os economistas do bem-estar, focando a análise na subsidiariedade, sugerem que a problematização/resolução das externalidades sejam dirigidas ao nível em que elas podem ser internalizadas. Em algumas áreas, como mudança climática, por exemplo, essa linha

de argumentação pede uma decisão em nível internacional, afastando a decisão do cidadão comum, o que já seria diferente em uma situação de poluição de um rio que faz fronteira com dois países. De toda forma, percebe-se que haverá sempre o dilema, segundo o autor, entre democracia participativa (decisão mais próxima do cidadão por meio do voto) e eficiência na regulação (decisão tomada em outras instâncias e com critérios mais técnicos).

Assim, essa argumentação remete à seguinte questão: a quem interessa a conservação do bioma amazônico? Pensando no exemplo anterior, será que somente interessa à população local conservar as florestas do Estado do Mato Grosso? Se interessa a todos a manutenção das florestas, a competência administrativa deveria estar somente a cargo do estado?

A literatura sobre biodiversidade e mudanças climáticas, entre outros temas, mostra amplamente que a conservação dos biomas, bem como as políticas para manejá-la, interessa aos níveis supranacionais, nacionais, regionais e locais. Nesse ponto, uma descentralização, com transferência total de responsabilidades, como ocorreu em 2006 para o Mato Grosso, em estados que ainda possuem fragilidade institucional, administrativa e política, não pode acontecer sem uma ação compartilhada efetiva com o governo federal.

A ação conjunta, mesmo com a descentralização das competências, deve promover um processo sinérgico dos poderes e esferas envolvidos. Novos espaços devem ser criados e efetivados. Caso contrário, essa ação tende a gerar perda de legitimidade para a esfera estadual que, sem governança apropriada, precisa fazer algo que a esfera federal não conseguiu. Por outro lado, esse tipo de descentralização, traduzida somente como “transferência de

responsabilidades”, pode muito bem parecer omissão do poder federal, o que também causa a impressão de desregulação e igualmente de perda de legitimidade, não só nacionalmente, mas internacionalmente.

Concluindo as duas questões levantadas no início deste texto, parece que há o risco de a descentralização, pelo menos no curto e médio prazos, transformar-se em uma armadilha para a inoperância. Nos níveis locais, não se realizam as ações adequadamente, porque não há recursos humanos e financeiros (sobretudo); nos níveis estadual e federal, argumenta-se em favor de uma administração mais próxima aos cidadãos como forma de legitimar os governos. À medida que transferem as responsabilidades, eximem-se sobremaneira do papel de coordenador/supervisor.

Nessa dinâmica, a hipótese de que a descentralização constitui um processo mais propriamente vertical (de cima para baixo) do que horizontal parece ser bem razoável. Isso leva a supor que a descentralização na política e na gestão ambiental brasileira está sendo uma transferência de problemas com soluções pouco claras nos âmbitos regionais e locais e sem a devida criação de novos espaços (efetivos) de *compartilhamento* com o poder federal. Nesse ponto, o texto deixa uma questão em aberto: a coordenação desse processo subsidiário falha ou inexistente por parte do governo federal?

## Conclusão

O texto retratou a dinâmica da reforma do Estado. Da abordagem centralizadora e soberana, o Estado transformou-se em uma estrutura mais descentralizada, mantendo uma relação cada vez mais intensa com os níveis supranacionais e subnacionais. O modelo que serve de inspiração é o Estado em rede.

Os princípios que norteiam esse modelo são a descentralização, a coordenação do governo federal e a participação social.

A partir dos conceitos de subsidiariedade e de governança, chega-se a uma premissa para a descentralização: só é possível realizar a subsidiariedade onde há *sustentabilidade institucional* (capacidade financeira e administrativa) para tal. Somente desse modo, as esferas regionais, locais e a nacional conseguirão governabilidade (legitimidade) para suas ações e tomada de decisões.

Na política e gestão ambiental brasileira, verifica-se um movimento dos estados e municípios em torno da descentralização. Isso reflete-se na quantidade de municípios com estruturas institucionais na área ambiental ligadas às prefeituras. Contudo, ainda há muitos desafios a serem superados no processo de descentralização. Parece haver uma clara assimetria entre o desejo de muitos municípios (sobretudo os menores) em não assumir a gestão ambiental municipal e o desejo de o estado em repassá-la. Percebe-se uma indução do estado para que esse processo se concretize de forma vertical (*top-down*) nos municípios. O grande problema, persistindo esse formato, será a armadilha da inoperância, pois os municípios esbarram na falta de recursos (administrativos e financeiros) para execução efetiva das políticas. Além disso, dois problemas evidenciam-se na arena da sociedade civil: primeiro, ela não consegue

exercer o controle efetivo sobre as ações políticas governamentais e, segundo, muitas das organizações não-governamentais são cooptadas pelos dirigentes do poder público, sobretudo, em municípios menores.

No âmbito da gestão florestal, a experiência do Mato Grosso mostra que, sem uma efetiva coordenação do governo federal com a criação de novos espaços de ação conjunta, a descentralização corre o risco de parecer mais uma omissão do poder central do que propriamente uma conquista democrática dos estados e seus cidadãos ou uma melhoria da gestão ambiental.

A descentralização irá realmente tornar-se uma conquista de autonomia dos estados e municípios na gestão de seus recursos naturais à medida que passa a existir pressão social. Portanto, em primeiro lugar, o cidadão precisa saber da possibilidade de descentralização, o poder público federal e estadual precisam compartilhar e estimular o processo e os espaços institucionalizados de participação devem ser criados para efetivamente funcionarem. Por fim, os conselheiros estaduais/municipais devem ser capacitados e envolvidos com a gestão social dos recursos ambientais. Eles são peças-chave para a promoção da gestão nos níveis regionais e locais. Sem eles, mudar-se-á a esfera governamental, mas os problemas serão sempre os mesmos.

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

## Notas

<sup>1</sup> Governabilidade e governança são conceitos confundidos com freqüência. A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de uma organização de implementar suas políticas (BRESSER PEREIRA, 1998, p.20).

<sup>2</sup> Segundo Moran (2002), pela experiência da auto-regulação na Inglaterra, sobretudo na regulação de importantes profissões como medicina e direito, dos mercados financeiros e de outras áreas relacionadas com contabilidade financeira, esses foram os setores nos quais o sistema de poder privado cresceu dentro do governo.

<sup>3</sup> Os princípios citados por Castells (1998) para transformar o Estado em rede são a subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação, transparência administrativa, modernização tecnológica e retroação da gestão.

<sup>4</sup> Uma boa referência do autor, que trata a questão entre o local e o global na perspectiva da gestão urbana é: BORJA, J.; CASTELLS, M.. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Espanha: Taurus, 2004.

<sup>5</sup> Qualidade política é uma referência a uma das características que Pedro Demo (2003) chama de pobreza política, aquela que se esconde por trás da material, na qual o sujeito não percebe sua condição de oprimido na construção social e econômica. Seria a falta de criticidade para fazer uma leitura social adequada da realidade.

<sup>6</sup> Após a criação do Ibama em 1989, foram extintas a Sema, Sudepe, IBDF e Sudhevea.

<sup>7</sup> Em março de 2006, foi aprovada a lei de gestão florestal, que ainda parece muito recente para ser avaliada e tem sido motivo de muita controvérsia.

<sup>8</sup> A fundação foi extinta, sendo criada a Secretária Estadual de Meio Ambiente (Sema). Portanto, quando nos reportarmos no texto à Fema, é importante saber que atualmente constitui a Sema.

<sup>9</sup> Para entender melhor a relação fronteira pecuária, soja e desmatamento é importante notar que, embora a maior parte do desmatamento seja efetuada pela expansão da bovinocultura, a soja faz pressão indireta nesse processo, pois ocupa terras que antes eram destinadas ao gado. Esse processo fica mais acentuado em períodos quando o preço da soja é mais alto, como aconteceu em 2003 e 2004.

---

## Referências bibliográficas

ALENCAR, Ane (et al). *Desmatamento na Amazônia: indo além da emergência crônica*. Belém: IPAM, 2004.

AZEVEDO, A.; SCARDUA, F. *Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso*. Trabalho apresentado no III Encontro da ANPPAS. Brasília – DF: 23-26 mai. 2006. Acesso em: <<http://www.anppas.org.br/>> (GT2).

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 45, 1998, pp. 49-95.

\_\_\_\_\_. *Uma nova gestão para um Novo Estado: liberal, social e republicano*. Conferência John L. Manion 2001. Ottawa, Canadá: 3 mai. 2001. Acesso em: 1 mar de 2007. <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file.asp?id=1220](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1220)>.

BURSZTYN, M. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*, v. 49, nº 1, Brasília: jan/mar 1998.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Integrating the environment and development in the decision – making process. In: *Encyclopedia of Life Support Systems*. Oxford, UK: Eolss Publishers, 2000.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era da información. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo: 26-28 mar. 1998.

DEMO, P. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

FINK, D.; ALONSO, H. Jr. ; DAWALIBI, M. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 3ª. ed.. Rio Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2004.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental*. WEBER, J; VIEIRA, P.F. (orgs.) São Paulo: Cortez, 1997.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão publica, 2004/* IBGE Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2005, 133 p.

ISA/MMA. *Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do estado do Mato Grosso: análise e lições na sua implementação*. Projeto Pnud: Bra 98/005. Brasília: MMA, 2005 (no prelo) (participação do ICV).

JORDAN, A. Subsidiarity and environmental policy: wich level of government should do what in the Euroean Union? *C.SERGE Working Paper GEC 99-13*. University of East Anglia, 2000.

MORAN, Michel. *Review article: understanding the regularoy state*. B. J Pol. 32, Cambridge University Press, 391-413, 2002.

OLIVEIRA, Inagê Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental*. Rio de janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção participativa e solidária do Estado. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo, 26-28 mar. 1998.

SCARDUA, F. P. *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*. 2003. 237 p. (Tese de Doutorado) pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

SCARDUA, Fernando; BURSZTYN, Maria Augusta. Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*. Brasília, v.18, n.1/2, jan./dez. 2003.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais**

*Andréa Azevedo, Richard Pasquis e Marcel Bursztyjn*

No contexto da reforma do Estado brasileiro, a descentralização das competências políticas e administrativas na arena ambiental tem se mostrado um processo dinâmico. Muitas instâncias locais já respondem pela questão ambiental. No entanto, isso não significa mais competência administrativa, sustentabilidade institucional, tampouco participação democrática. Dois casos de política ambiental são retratados no texto: o licenciamento industrial pelos municípios brasileiros e o a gestão florestal pelo Estado do Mato Grosso. A descentralização do licenciamento ambiental para o âmbito municipal ainda parece frágil em municípios menores, em um processo que parece ser induzido pelo Estado e não pelo controle social local. Em relação à política florestal, o caso do Mato Grosso é emblemático. Ele mostra que a cooperação com o poder público federal e, em determinados momentos, sua coordenação são de suma importância para que as políticas públicas ambientais não fiquem à mercê de governos estaduais, que podem enviesá-las em favor do “desenvolvimentismo”, nem percam a legitimidade adiante da fragilidade financeira e institucional dos órgãos ambientais locais.

**Palavras-chaves:** descentralização, sustentabilidade institucional, política ambiental.

### **La reforma del Estado, la emergencia de la descentralización y las políticas ambientales**

*Andréa Azevedo, Richard Pasquis y Marcel Bursztyjn*

Ante la reforma del Estado brasileño, la descentralización de las competencias políticas y administrativas en el ámbito ambiental se han mostrado un proceso dinámico. Muchas de las instancias locales ya responden por la cuestión ambiental. Sin embargo, eso no significa competencia administrativa, sustentabilidad institucional, tampoco participación democrática. En este estudio se presentan dos casos de política ambiental: el licenciamiento industrial por parte de los municipios brasileños y la gestión forestal por parte del Estado de Mato Grosso. La descentralización del licenciamiento ambiental para el nivel municipal todavía se muestra frágil en los municipios más pequeños, debido a que el proceso aun está controlado por el estado por encuan to que la sociedades locales tienen menos participación. En relación a la política forestal, el caso del Estado de Mato Grosso demuestra que la cooperación y, en ciertos momentos, la coordinación del poder público federal determinan la vulnerabilidad de las políticas ambientales. Esto es debido a que los intereses “desarrollistas” de gobiernos estatales pueden influenciar dichas políticas. Por otra parte, la fragilidad financiera y institucional de los órganos ambientales locales pueden también influenciarlas.

**Palabras claves:** descentralización, sustentabilidad institucional, políticas ambientales.

### **State reform, emergence of decentralization and environmental policies**

*Andréa Azevedo, Richard Pasquis and Marcel Bursztyjn*

Mirroring the reform of the Brazilian State, the decentralization of administrative and political competences in the environmental arena has been a dynamic process. Many local governments and agencies already hold responsibility for environmental issues. However, it does not mean stronger administrative competency, institutional sustainability or wider democratic participation. Two cases of environmental policy are described here: the industrial licensing carried out by Brazilian municipalities and the State of Mato Grosso’s forest management. The decentralization of environmental licensing to the municipal level still seems to be fragile process in small municipalities,

since it is likely to be induced by the State rather than by the local community. Regarding the forest policy, the case of Mato Grosso is emblematic: it shows that cooperation and, at times, coordination of the federal government is of great importance in order to assure the independence of environmental public policies from state governments that are biased in favor of agro-industries, as well to guarantee their legitimacy, weakened by the institutional and financial fragility of the local environmental institutions.

**Keywords:** decentralization, institutional sustainability, environmental policy.

---

Andréa Azevedo

Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente (ECO/ UnB) e doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB; docente da Faculdade do Sul do Mato Grosso (FACSUL/CESUR). Bolsista CAPES. Contatos: <aaabio@terra.com.br; aazevedo@unb.br>

Richard Pasquis

Doutor em Geografia pela Universidade de Paris VII; pesquisador do CIRAD (França) e pesquisador-visitante do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Contato: <pasquis@terra.com.br>

Marcel Bursztyn

Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social pela Universidade Paris I; professor adjunto da Universidade de Brasília (Departamento de Sociologia e Centro de Desenvolvimento Sustentável). Contato: <marcel@unb.br>

# Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro

*Denizart do Rosário Almeida e Andréa Costa Amâncio Negrão*

## **Introdução**

Até a metade da década de 1990, o modelo institucional adotado pelo setor elétrico brasileiro caracterizava-se por ser estatal, regulado e verticalizado, com as empresas podendo atuar simultaneamente como geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia elétrica.

A escassez de crédito mundial, as limitações financeiras do Estado e as pressões de toda ordem por mais eficiência por parte das empresas estatais contribuíram para a adoção de um novo modelo regulatório, que passou a vigor a partir da segunda metade da década de 90.

O governo não mais exerceria o papel de principal investidor, passando a compartilhar com a iniciativa privada a responsabilidade pela expansão do sistema. Ao Estado caberia regular as atividades de mercado, equilibrando os interesses entre consumidores (desejosos por adquirir serviço de qualidade a preços baixos) e empresas (desejosas por obter retorno justo sobre os



investimentos realizados), de modo a contribuir para a criação de um ambiente de eficiência econômica.

Recentemente, em 2003, o atual governo decidiu rever as bases do modelo institucional do setor elétrico. O forte contingenciamento ocorrido entre junho de 2001 e fevereiro de 2002 (agravado pela insuficiência de investimentos na expansão do sistema), o crescente endividamento das concessionárias de energia elétrica (dificultando a continuidade e qualidade na prestação do serviço) e as dificuldades na implementação da modicidade tarifária para os consumidores e universalização do acesso dos serviços de energia elétrica destacaram a necessidade de um rearranjo regulatório.

No documento “Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico”, divulgado pelo Ministério de Minas e Energia em dezembro de 2003, o governo deixa claro que o desafio seria estabelecer um marco regulatório que garanta os incentivos adequados aos novos investimentos, preservando os interesses dos diversos agentes do setor elétrico e consumidores, de modo a promover o bem-estar e a eficiência econômica.

Nesse contexto, este trabalho objetiva analisar a alocação de investimentos das empresas públicas e privadas no setor elétrico brasileiro em tempos recentes (1995-2005), com o intuito de avaliar os fatores determinantes do crescimento sustentado do setor face ao novo ambiente regulatório.

Para tanto, está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta uma síntese do marco teórico sobre a questão da eficiência econômica (mais especificamente alocativa e dinâmica), destacando o papel do Estado como interventor direto e agente regulador na promoção desse objetivo; a segunda

apresenta a evolução da eficiência alocativa no período analisado, tomando como base o comportamento das tarifas médias de energia elétrica; a terceira apresenta a evolução de indicadores e a eficiência dinâmica baseadas nas metodologias de Melo e Rodrigues Jr. (1998) e Steindl (1983), com o intuito de examinar a capacidade de investimentos de curto e longo prazos das concessionárias públicas e privadas do setor elétrico brasileiro. A última seção apresenta as conclusões do presente trabalho.

### **Regulação econômica e economia da empresa pública: o arcabouço teórico sobre eficiência alocativa e dinâmica**

O conceito de eficiência econômica está relacionado à limitação de recursos e às ilimitáveis necessidades sociais. Nesse sentido, seu significado está associado a escolhas socialmente eficazes, que reproduzem as escalas de preferência da sociedade por determinadas combinações de bens e serviços finais públicos e privados (TOSCANO, 2003).

Por serem escassos os recursos, não é possível atender aos desejos de todos os grupos sociais. Contudo, conforme afirma Toscano (2003): “... considerar-se-á eficaz o processo de escolha sempre que existir uma cesta mínima de bens e serviços à qual, presumivelmente, todos possam ter acesso, antes que produtos menos essenciais sejam produzidos”.

Conforme ensina a teoria microeconômica tradicional, a intervenção estatal nas atividades econômicas justifica-se pela existência de falhas que fazem com que os mercados se afastem dos paradigmas de eficiência econômica.

Esse conceito pode ser entendido sob três óticas distintas: eficiência produtiva,

alocativa e dinâmica (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Para Fagundes (1998), eficiência produtiva significa “operar sobre uma dada função de produção (e não abaixo dela) e, ao fazê-lo, minimizar custos de produção”.

Já o conceito de eficiência alocativa diz respeito à escolha mais eficiente de combinação dos insumos para a produção dos bens e serviços pela economia. Segundo Losekann (2003), a eficiência alocativa é avaliada pela proximidade entre preços (P) praticados no mercado e custo marginal (Cmg). A relação  $(P - Cmg) / P$  – o Índice de Lerner – seria uma medida da eficiência alocativa, ou de seu oposto, do poder de mercado para avaliar a eficiência no curto prazo das experiências de reforma do setor elétrico.

Gonçalves (2004) esclarece que a eficiência dinâmica refere-se à “... capacidade de sustentar elevadas taxas de crescimento no longo prazo. Esse conceito combina, assim, a importante questão estática (de curto prazo) relativa à alocação de recursos, com o dinamismo de longo prazo – rápida acumulação (altas taxas de investimento), crescimento do emprego, aumento contínuo de produtividade e absorção do progresso técnico”.

Historicamente, o modelo de organização industrial adotado pelo setor elétrico fundamenta-se na teoria do monopólio natural, que se caracteriza pela presença de elevados custos fixos e economias de escala e escopo, limitando o número de firmas capazes de atingir uma escala mínima eficiente de produção.

Conforme resume Grijó (2001):

“No caso das *utilities*, o monopólio natural apresenta, ainda, duas outras características essenciais: 1) estabelece-se em mercados cujos produtos são

de demanda generalizada e preço-inelástico dada a sua essencialidade e 2) compõe-se de ativos específicos e irrecuperáveis (*sunk costs*) face às especificidades locacionais”.

Contudo, conforme ressaltam Pinto Jr. e Silveira (1999), “... a questão da essencialidade do produto, confere, por um lado, um atributo de interesse público ao serviço prestado. Por outro, essas

***“No setor elétrico brasileiro, coexistem a atuação direta do Estado pelas empresas de geração controladas pelo Grupo Eletrobrás, cujo acionista majoritário é o governo federal, e a ação reguladora da Aneel, que estabelece regras para a atuação das empresas de geração, transmissão e distribuição.”***

características contribuem para fortalecer a justificativa econômica para a organização dessas indústrias em regime de monopólio”, o que é indesejável do ponto de vista sócio-econômico.

Assim, o monopólio privado, ao objetivar a maximização de lucros, procura produzir e vender uma quantidade de bens que satisfaça à condição de que a receita resultante da venda de uma quantidade

adicional do produto (a receita marginal) seja igual ao custo marginal da produção. Existe, no entanto, espaço para o monopólio avançar alocando recursos para produzir mais e vender a um menor preço um bem ou serviço. A tendência do monopólio privado é de não ocupar esse espaço, porque fica além da fronteira de obtenção de lucro máximo como empresa individual.

Dessa forma, o monopólio opera com menor eficiência alocativa em relação à concorrência perfeita. Essa ineficiência alocativa decorre justamente da perda da renda social. Ao ofertar uma quantidade menor, o monopólio produz com um custo unitário maior, provocando perda de renda da sociedade. Dessa forma, observa-se uma má alocação dos recursos da economia, uma vez que com os mesmos recursos disponíveis um produto menor é gerado. (POSSAS; FAGUNDES; PONDÉ, 1998).

Portanto, o custo social do monopólio (ou peso morto) refere-se à parcela da renda total (renda dos consumidores mais renda dos vendedores) que se perde quando ocorre redução da oferta e aumento do preço no monopólio.

É nesse contexto que se insere a discussão acerca da importância da eficiência alocativa e dinâmica e da atuação do Estado no setor elétrico brasileiro, seja como produtor direto ou regulador das atividades empresariais

Isso porque, na presença de condições de monopólio, resta ao poder público três alternativas: deixar o monopolista privado atuar livremente, comprometendo o bem-estar econômico e social; ofertar diretamente o produto ou serviço; ou regular o mercado (SANTACRUZ, 2002).

A produção direta de bens e serviços pelo governo seria justificada quando o mecanismo de mercado se revelasse incapaz de propiciar uma alocação eficiente de

recursos para a produção de bens públicos e bens meritórios, cujos conceitos são originários da teoria das finanças públicas.

Os primeiros se distinguem pela indivisibilidade de consumo, característica que torna impossível a determinação de seus preços pelo mercado e dificulta a decisão de investir em sua produção por parte do empresário privado.

Em contrapartida, se a oferta dos bens meritórios, que se caracterizam por gerar externalidades positivas (STIGLITZ, 2000), não é julgada satisfatória pela coletividade, sua expansão deveria se dar ou pela substituição da produção privada pela pública ou pela interferência nas decisões de produção privada por meio de incentivos e subsídios à expansão da produção desses bens.

Silva (1980), ao iniciar a discussão sobre o espaço a ser ocupado pela empresa pública em uma economia de mercado, lembra que “a hipótese de que a produção privada é mais eficiente que a produção pública baseia-se na descentralização de decisões e no anonimato das informações, que supostamente caracterizam um sistema baseado na iniciativa privada”.

Contudo, conforme argumenta o autor, em uma economia em que a distribuição de poder é desigual e as decisões centralizadas, a correção dos desequilíbrios pode requerer uma intervenção mais direta na produção.

Já o conceito de regulação pública, originário da teoria da regulação, parte do princípio de uma atuação reduzida do Estado, cabendo-lhe garantir os incentivos para que a iniciativa privada ofereça os produtos e serviços, mediante algumas restrições na autonomia empresarial. Assim, a regulação seria justificável em mercados concentrados com elevadas barreiras à entrada e demanda inelástica, uma vez que essas condições desequilibram as relações de mercado entre ofertantes e demandantes,

retirando a eficiência do mercado (SANTACRUZ, 2002).

Em resumo, o marco teórico, sobre o qual repousa a justificativa da existência da empresa pública, aponta no sentido da cobrança de um preço que leve em conta uma estimativa dos custos futuros da expansão (custo marginal). Obedecendo a esse critério, a sociedade como um todo seria beneficiada com os consumidores ajustando adequadamente o consumo do bem e os produtores ajustando, por seu turno, seus planos de investimento a esse consumo. Como resultado, a tarefa que cabe ao governo, de promoção de ajustamentos na alocação de recursos na economia, teria sido eficientemente cumprida.

Entretanto, a tarefa de definição de um modelo de intervenção do Estado não é trivial.

No setor elétrico brasileiro, coexistem os dois modelos aqui citados, ou seja, o de atuação direta do Estado por meio das empresas de geração controladas pelo Grupo Eletrobrás<sup>1</sup>, cujo acionista majoritário é o governo federal, responsáveis pela produção de cerca de 60% da energia elétrica consumida no País; e o da ação reguladora da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que estabelece regras para a atuação das empresas nos três segmentos (geração, transmissão e distribuição), buscando propiciar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre ofertantes e consumidores.

### **Análise dos indicadores de eficiência alocativa no setor elétrico brasileiro no período 1995-2005**

Primeiramente, cabe destacar a dificuldade de mensurar eficiência alocativa no setor elétrico brasileiro por não estarem

disponíveis os custos das concessionárias. Por essa razão, o presente trabalho utilizará como proxy de um indicador de eficiência alocativa a evolução da tarifa média de energia frente aos diferentes índices de preços da economia e seus possíveis reflexos sobre o consumo de energia e sobre os resultados financeiros das empresas.

Conforme mostra a Tabela 1, no período 1995-2005, o índice de evolução da tarifa média superou a evolução de diversos índices relevantes de preços na economia.

Considerando a evolução do Deflator Implícito do Produto (melhor indicador do comportamento dos preços em geral na economia por ser construído a partir da comparação do valor global da produção de bens e serviços em diferentes anos), o ganho real na tarifa, ao final do período 1995-2005, acumulava 65,3%; com relação ao IGP-M, esse ganho era de 47%, e com relação ao IPCA, o ganho real na tarifa, ao final do período, acumulava cerca de 95%.

A legislação atual sobre o setor elétrico ampara indústria, comércio e prestadoras de serviços, entre outras atividades consumidoras de energia elétrica para migrarem ao mercado livre, se assim o desejarem, desde que tenham demanda mínima contratada de 3 mil kW, sejam atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV ou tenham solicitado ligação em qualquer tensão a partir de julho de 1995.

Isso contribuiu para que, como se observa na Tabela 2, o consumidor residencial, quando comparado ao industrial e ao comercial, tenha sido o mais penalizado pela política de repasses dos encargos tarifários, fato que se percebe claramente no período 1995-2004. Em 2005, o governo iniciou um processo de correção das distorções, elevando substancialmente as tarifas industriais.

**Tabela 1: Índices de evolução de preços na economia (base 1995=100)**

Ano	Deflator Implícito do PIB	IGP-M (FGV)	IPCA (IBGE)	Tarifa média
1995	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	117,4	109,2	109,6	125,0
1997	127,1	117,6	115,3	137,9
1998	133,3	119,8	117,1	145,3
1999	140,9	143,8	127,6	160,9
2000	152,6	158,1	135,2	182,1
2001	164,0	174,5	145,6	206,2
2002	180,7	218,7	163,8	240,1
2003	207,7	237,7	179,1	280,6
2004	224,5	267,2	192,7	331,2
2005	240,4	270,4	203,6	397,3

Fontes: IBGE, FGV e Aneel. Elaboração própria.

**Tabela 2: Índice de evolução da tarifa média real (base 1995=100)**

Ano	Residencial	Industrial	Comercial	Total
1995	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	127,6	105,6	106,4	114,1
1997	136,3	108,7	109,6	119,6
1998	141,3	110,7	111,5	124,1
1999	142,8	113,5	111,6	126,1
2000	154,1	120,5	118,4	134,7
2001	161,9	129,5	125,6	141,7
2002	167,9	134,1	132,6	146,6
2003	175,2	143,3	137,5	156,7
2004	184,1	163,3	144,9	171,9
2005	198,2	220,3	159,6	206,2

Fonte: IBGE, FGV e Aneel. Elaboração própria. Deflator: IPCA – IBGE

Os consumidores que migram para o mercado livre ficam desobrigados de participar do rateio de compra de energia da Itaipu Binacional, que embute um risco cambial. O mesmo aplica-se ao rateio da Recomposição Tarifária Extraordinária (RTE), uma sobretarifa criada para

recompensar as perdas de faturamento e as despesas oriundas da energia comercializada no Mercado Atacadista de Energia durante a vigência do Programa de Racionamento de 2001. Esses dois ônus tendiam a recair sobre os consumidores cativos, como o residencial.

Carlos Rodolfo Schneider (2005) avalia que os próprios subsídios aplicados sobre o custo da energia paga por determinados consumidores, como cooperativas de eletrificação rural e empresas públicas prestadoras de serviços de água, esgoto e saneamento, considerados justos pelo seu caráter social, agora são bancados apenas pelos consumidores cativos. Para o autor, a legislação de 1995, que norteia o setor elétrico em relação ao assunto, amparava essa distorção ao afirmar que “as tarifas das concessionárias envolvidas na opção do consumidor poderão ser revisadas para mais ou para menos quando a perda ou o ganho de mercado alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”, o que legítima, na prática, a posição atual de novos reajustes levando em conta apenas o mercado cativo.

Esta evolução diferenciada das tarifas já possui impactos visíveis sobre a

dinâmica do mercado, como mostra a Tabela 3. A forte redução no índice de elasticidade-renda<sup>2</sup> do consumo residencial, a partir de 1999, pode ser atribuída, além do racionamento de 2001, ao efeito-preço decorrente dessa evolução, conforme observado na Tabela 4.

A evolução das tarifas ao consumidor final tem, a despeito desses efeitos sobre o mercado, contribuído para a acentuação dos ganhos auferidos pelas empresas distribuidoras quando comparados, por exemplo, aos ganhos do Grupo Eletrobrás.

Nas Tabelas 5 e 6, observa-se a evolução real do EBITDA<sup>3</sup> – que representa a geração operacional de caixa – das empresas do Grupo Eletrobrás constituído por geradoras estatais; das distribuidoras associadas à Abradee<sup>4</sup>, que, em sua maioria, são empresas privadas; e as demais empresas<sup>5</sup>, compostas por geradoras e transmissoras privadas.

**Tabela 3: Índices de evolução do consumo de energia elétrica e do PIB (base 1995=100)**

Ano	Residencial	Industrial	Comercial	Total	PIB
1994	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1995	113,4	103,3	111,7	107,2	104,2
1996	122,3	105,0	119,0	111,8	107,0
1997	132,1	110,3	132,2	119,4	110,5
1998	141,5	110,1	143,8	124,0	110,6
1999	145,0	109,6	150,8	126,2	111,5
2000	149,1	115,7	164,8	132,6	116,4
2001	131,3	108,0	153,8	122,2	117,9
2002	129,7	113,0	156,5	125,3	120,2
2003	135,8	120,0	164,5	132,4	120,8
2004	139,9	128,7	171,9	138,3	126,8
2005	147,5	131,8	184,3	144,7	129,7

Fontes: Eletrobrás e IBGE. Elaboração própria.

**Tabela 4: Evolução do índice de elasticidade-renda do consumo de energia elétrica – Ano base: 1994**

Ano	Residencial	Industrial	Comercial	Total
1995	1,09	0,99	1,07	1,03
1996	1,14	0,98	1,11	1,04
1997	1,20	1,00	1,20	1,08
1998	1,28	1,00	1,30	1,12
1999	1,30	0,98	1,35	1,13
2000	1,28	0,99	1,42	1,14
2001	1,11	0,92	1,30	1,04
2002	1,08	0,94	1,30	1,04
2003	1,12	0,99	1,36	1,10
2004	1,10	1,02	1,36	1,09
2005	1,14	1,02	1,42	1,12

Fontes: IBGE. Elaboração própria.

**Tabela 5: Evolução do EBTIDA – (R\$ milhões de 2005)**

Ano	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas	Total
1995	2709,5	5662,1	1702,4	10074,0
1996	3381,7	5948,8	2438,4	11768,9
1997	3983,4	5977,1	2050,9	12011,4
1998	4110,7	9507,8	3340,5	16959,0
1999	4246,8	9613,0	3000,1	16859,9
2000	4797,7	11146,4	4019,0	19963,1
2001	6494,3	14277,1	4730,7	25502,1
2002	4696,9	8538,4	4186,5	17421,8
2003	6052,1	10281,0	4705,8	21038,9
2004	4850,2	12262,6	5415,3	22528,1
2005	4555,6	13842,3	4364,9	22762,8

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas.

As distribuidoras mais que dobram o valor real do EBTIDA no período 1995-2005. O Grupo Eletrobrás, que também já havia mais que dobrado o valor do EBTIDA nos anos de 2001 e 2003, perdeu participação no total do

setor em 2004 e 2005. O rápido avanço da parcela referente às demais empresas, no período 1995-2005, deve-se principalmente à performance da Tractebel (ex-Gerasul), que só inicia a operação em 1998.

**Tabela 6: EBTIDA – Índice de evolução real (base 1995=100)**

Ano	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas	Total
1995	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	124,8	105,1	143,2	116,8
1997	147,0	105,6	120,5	119,2
1998	151,7	167,9	196,2	168,3
1999	156,7	169,8	176,2	167,4
2000	177,1	196,9	236,1	198,2
2001	239,7	252,2	277,9	253,1
2002	173,3	150,8	245,9	172,9
2003	223,4	181,6	276,4	208,8
2004	179,0	216,6	318,1	223,6
2005	168,1	244,5	256,4	226,0

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas. Elaboração própria. Deflator: Deflator Implícito do Produto.

A evolução do EBITDA das distribuidoras e demais empresas mostra que esses segmentos já aparecem como um espaço privilegiado de acumulação de recursos no setor a partir de 1998 (em parte, devido à saída da parte de geração da Eletrosul), mantendo-se nesse “status” até 2002, quando o racionamento afetou o segmento de distribuição de uma forma mais que proporcional ao que ocorreu com os demais. A recuperação, no entanto, inicia-se já em 2003 e prossegue de forma sustentada em 2004 e 2005.

### **Análise dos indicadores de eficiência dinâmica do setor elétrico brasileiro**

Esta seção procura avaliar a eficiência dinâmica do setor elétrico brasileiro, ou seja, sua capacidade de promover crescimento sustentado de longo prazo.

Para tanto, primeiramente, temos que examinar as condições de curto prazo

relativas à alocação de recursos que servem de base para esse crescimento, o que passa necessariamente pela análise da evolução dos investimentos das empresas públicas e privadas nos últimos anos.

Nesta seção, a evolução dos indicadores de avaliação da eficiência dinâmica partirá de duas concepções metodológicas já desenvolvidas e aplicadas em um horizonte mais amplo de formação bruta de capital e utilizadas, para o caso do setor de energia elétrica, por Alves e Almeida (2003).

A primeira concepção metodológica consiste em um modelo macroeconômico formulado por Melo e Rodrigues Jr. (1998). A segunda, em colaborações teóricas da Escola de Cambridge, formuladas a partir das reflexões formuladas por J. Steindl e resgatadas pela professora Maria da Conceição Tavares em seu livro *Acumulação de capital e industrialização no Brasil* (1998). A consideração desse modelo teria por objetivo incluir uma observação mais atenta a respeito dos fatores relacionados aos



determinantes endógenos da expansão sustentada (eficiência dinâmica) do setor de energia elétrica.

O modelo desenvolvido por Melo e Rodrigues Jr. (1998) discute os fatores relevantes que determinam o investimento privado no Brasil, sugerindo que as políticas públicas de estímulo a esse tipo de investimento no País passam necessariamente pela garantia de crescimento econômico, pela manutenção das taxas de juros em níveis moderados e pela estabilidade nos preços domésticos. Tais elementos são descritos como peças fundamentais na redução da incerteza e no fortalecimento da credibilidade por parte dos agentes privados.

A equação estimada por Melo e Rodrigues Jr. (1998) é apresentada a seguir:

$$IP_t = -2,0282 + 1,1576 Y_t - 0,1035 IG_t - 0,0040 R_t - 0,0715 P_t$$

Onde:

IP = Investimento Bruto do Setor Público, excluindo as companhias estatais  
 Y = Produto Interno Bruto  
 IG = Investimento Bruto do Setor Privado (administrações públicas e companhias estatais);  
 R = Taxa Real de Juros  
 P = Taxa Anual de Inflação  
 t = Ano

De uma forma geral, os indicadores derivados do modelo referem-se a indicadores de conjuntura, cujo acompanhamento permitiria acionar políticas anti-cíclicas quando necessário. O acionamento dessas políticas é evidentemente tarefa de outros órgãos governamentais e não de agentes reguladores setoriais, mas seu acompanhamento por parte desses agentes permite o conhecimento das possibilidades de alcance

das metas de eficiência, levando em conta os obstáculos impostos por fatores exógenos e atuações no âmbito setorial visando a compensar esses mesmos obstáculos.

No modelo de determinação dos investimentos no longo prazo atribuído a Steindl (1983), são introduzidos explicitamente e não apenas como explicação do ciclo, o grau de endividamento e a utilização da capacidade instalada. A interação entre os determinantes do investimento e a própria taxa efetiva de acumulação conduz, no modelo mencionado, ao processo de crescimento de longo prazo, cujas equações dinâmicas podem ser descritas da seguinte forma:

$$\begin{aligned} (dz/dt)/Z &= (ds/dt)/S + (dk/dt)/K - \\ (du/dt)/U &= (dg/dt)/G + (dc/dt)/C \end{aligned}$$

$$I_t + \theta = aC_t + U(ut) - G(gt) + P(pt)$$

$(dz/dt)/Z$  = Taxa de Crescimento do Capital Total (Acumulação)

$(ds/dt)/S$  = Taxa de Crescimento das Vendas ou da Produção Efetiva

$(dk/dt)/K$  = Taxa de Variação da Intensidade de Capital

$(du/dt)/U$  = Taxa de Crescimento do Endividamento das Empresas

$(dg/dt)/G$  = Taxa de Crescimento do Grau de Utilização

$(dc/dt)/C$  = Taxa de Crescimento dos Lucros Retidos ou do Capital Próprio

$P(pt)$  = Taxa de Lucro

Aplicando os modelos de determinação dos investimentos à realidade do setor elétrico brasileiro, Alves e Almeida (2003) concluíram que, durante o período 1995-2001, o comportamento da conjuntura favoreceu, sobremaneira, a sustentabilidade das inversões

privadas no setor elétrico brasileiro ocorrida predominantemente até 1998.

Outro fator importante para a concretização dos fluxos de inversões privadas no setor teria sido o fim do efeito *crowding out* verificado predominantemente durante o período 1970/95. No período imediatamente posterior, a redução da participação do setor público na formação bruta de capital fixo do País cedeu espaço para um avanço mais que proporcional do setor privado na formação bruta de capital fixo.

A relevância do efeito acelerador do produto sobre o investimento privado teria sido o fator isoladamente mais importante, na medida em que a expectativa consolidada de um crescimento sustentado orientou grande parte das estratégias de investimento dos novos *players* no setor elétrico nacional a partir de sua abertura em meados da década de 90. Observando uma queda relativa nas inversões privadas após 1998, Alves e Almeida (2003) afirmam que a queda nas taxas reais de juros após aquele ano teria impedido uma redução mais expressiva do investimento privado no setor elétrico nos anos pós 1998.

Os autores observaram que, entre 1995 e 2001, a relação investimentos/ativos totais cresceu 2,2%, em média, ao ano, entre as empresas de controle estatal. Entre as concessionárias de capital privado, o indicador caiu em média 4,1% ao ano, demonstrando que os fatores relativos à conjuntura macroeconômica não teriam sido suficientes para explicar o que teria resultado na retração nos fluxos de investimentos no setor.

Passando à observação do comportamento do setor elétrico brasileiro entre 1995 e 2001 à luz do sistema de equações descritas pelo modelo de Steindl (1983), Alves e Almeida (2003) constataram que o

capital próprio das empresas do setor elétrico brasileiro caiu progressivamente a partir de 1995, mostrando que as empresas do setor não reverteram renda suficiente para atenuar a corrosão inflacionária sobre o valor dos investimentos de seus acionistas.

Isso não significa, necessariamente, que eles não tenham sido remunerados, mas certamente demonstra uma transferência líquida de recursos para o ambiente extra-setorial, ou seja, um movimento

***“As diferentes estratégias de alocação de recursos das empresas privadas devem ser acompanhadas pelo Estado, buscando a necessária coordenação entre elas, a fim de promover a expansão sustentada dos investimentos dos diversos segmentos.”***

evidente de desacumulação. A evolução do capital próprio das companhias do setor elétrico estaria sinalizando, segundo os autores, uma estratégia predatória dos sócios controladores em relação aos negócios nos quais estavam sendo aplicados seus recursos – fator deveras inibidor de novas inversões.

O grau de endividamento das empresas de energia elétrica estaria desempenhando um papel fundamental na potencialização

desse fenômeno. As dívidas do setor teriam crescido, em média, 13,5% ao ano em termos reais no período 1995-2001, por força do endividamento das empresas privadas, uma vez que as empresas públicas mantiveram o mesmo montante de obrigações financeiras no período.

Seria possível compreender as disparidades na evolução das dívidas no segmento estatal e não estatal em função das privatizações ocorridas e das transferências de dívidas associadas a ativos antes sob controle de empresas públicas, se não fosse pelo fato de que a velocidade de crescimento de empréstimos e financiamentos foi maior do que o ritmo de transferência de ativos. Entre as empresas estatais, a queda no valor real agregado dos ativos totais de 8,5% ao ano ocorreu simultaneamente à manutenção do montante real de valores devidos, fazendo crescer o grau de endividamento dessas companhias de 16,7% para 31% entre 1995 e 2001.

Entre as empresas privadas, o crescimento médio no valor real de ativos sob gestão não estatal foi de 62,5% ao ano. Em contrapartida, as dívidas expandiram-se em média 142,3% ao ano durante o período, elevando o grau de endividamento de 7,5% para 50,7%. Esse aspecto foi decisivo para, apesar dos fatores positivos demonstrados no modelo de Melo e Rodrigues Jr. (1998), impedir que os investimentos nas empresas privadas do setor elétrico continuassem a crescer. Foi, além disso, determinante para que a relação investimentos/ativos de capital caísse tão intensamente no período 1998-2001, ao contrário do que ocorreu nas empresas estatais, apesar de suas peculiaridades operacionais.

Com base na constatação de que o crescimento do capital total acumulado (ativos totais) foi negativo entre 1995 e 2001 – equivalente a uma taxa média anual

de 1,5% – e de que as dívidas do setor elevaram-se às taxas mencionadas, Alves e Almeida (2003) concluíram que, durante aquele período, as empresas foram forçadas a manter o ritmo acelerado de transferência de rendas para financiadores e investidores em capital.

Partindo do conceito de taxa de lucro como a relação fluxo operacional de caixa<sup>7</sup> e investimentos acumulados<sup>8</sup>, Alves e Almeida (2003) revelaram que, em termos reais, essa taxa, no setor elétrico brasileiro, passou de 2,2%, em 1995, para 9,4% em 2001. O crescimento da taxa de lucro foi constante e positivo durante todo o período, mostrando que, apesar de todos os problemas estruturais e conjunturais por que passou o setor e a economia em geral, a viabilidade de retornos para o capital foi permanentemente ampliada.

Na avaliação final dos autores, entretanto, o elemento central de sustentação dos investimentos no setor elétrico brasileiro, desde a sua abertura à gestão privada, teria sido o elevado nível de endividamento assumido, sobretudo, pelas concessionárias não estatais. A redução progressiva da escala de acumulação total teria sido fundada, única e exclusivamente, no crescimento acelerado do grau de endividamento dessas empresas, comprometendo decisivamente todos os demais fatores que poderiam estimular o investimento no setor, a despeito das instabilidades do cenário macroeconômico nacional.

Mercado em expansão, retornos reais elevados e geração de renda sobre o investimento crescente seriam peças-chave para a sustentação dos investimentos no setor. Contudo, foram utilizadas para potencializar os efeitos inibidores a novas inversões. Ao invés de alimentar o processo de acumulação, oferecendo robustez financeira ao setor e autonomia de recursos próprios para a sua

expansão, esses fatores fizeram acelerar a transferência de recursos intra-setoriais para o setor financeiro e para carteira de aplicações extra-setoriais, por meio da realocação das rendas recebidas pelos sócios controladores de empresas do setor.

As estratégias de destinação dos resultados de algumas empresas do setor elétrico estão por trás da queda (em 2003) e relativa estagnação (em 2004) no nível de investimentos para a ampliação da capacidade produtiva, conforme se observa nas

**Tabela 7: Investimentos – R\$ milhões de 2005**

Ano	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas	Total
1995	2.661,7	5.694,2	2.094,0	10.449,9
1996	3.170,2	5.698,6	1.930,7	10.799,5
1997	4.016,4	6.450,2	2.864,3	13.330,9
1998	5.166,9	8.112,3	2.998,2	16.277,5
1999	4.916,6	6.950,2	2.692,3	14.559,2
2000	3.515,0	6.151,9	3.568,1	13.235,0
2001	3.613,2	6.375,2	2.783,3	12.771,7
2002	4.477,1	5.543,7	2.436,7	12.457,5
2003	3.302,0	4.504,0	1.570,6	9.376,6
2004	3.069,1	5.329,0	1.047,8	9.445,9
2005	2.998,5	7.221,4	937,5	11.157,5

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas.

**Tabela 8: Índice de evolução real dos investimentos (base 1995=100)**

Ano	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais	Total
1995	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	119,1	100,1	92,2	103,3
1997	150,9	113,3	136,8	127,6
1998	194,1	142,5	143,2	155,8
1999	184,7	122,1	128,6	139,3
2000	131,0	108,0	170,4	126,4
2001	135,7	112,0	132,9	122,2
2002	168,2	97,4	116,4	119,2
2003	124,1	79,1	75,0	89,7
2004	115,6	89,5	50,2	88,3
2005	112,7	126,8	44,8	106,8

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas. Elaboração própria.

Tabelas 7 e 8. A recuperação da taxa de investimentos das distribuidoras só começa a favorecer o aumento do valor real dos investimentos do setor elétrico em 2005.

Na Tabela 9, observa-se que a geração de caixa operacional (EBITDA) das distribuidoras e demais empresas tem sido predominantemente reservada, nos últimos anos, para outros usos que não à aquisição

distribuidoras em 2004 foi acompanhada de uma redução desse percentual.

Para a evolução do perfil de alocação de recursos, apresentada na Tabela 9, contribui o fato de que algumas empresas do setor elétrico têm ultrapassado o limite mínimo de 25% do lucro líquido para distribuir em dividendos ou juros sobre o capital próprio estabelecido pela Lei das

**Tabela 9: Evolução dos investimentos como percentagem do EBITDA**

Ano	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas	Total
1995	98,2%	100,6%	123,0%	103,7%
1996	93,8%	95,8%	79,2%	91,8%
1997	100,8%	107,9%	139,7%	111,0%
1998	125,7%	85,3%	89,8%	96,0%
1999	115,8%	72,3%	89,7%	86,4%
2000	73,3%	55,2%	88,8%	66,3%
2001	55,6%	44,7%	58,8%	50,1%
2002	95,3%	64,9%	58,2%	71,5%
2003	54,6%	43,8%	33,4%	44,6%
2004	63,3%	43,5%	19,4%	42,0%
2005	65,8%	52,2%	21,5%	49,0%

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas. Elaboração própria.

de imobilizado (ou seja, investimentos visando à expansão da capacidade produtiva).

Entre esses usos, destaca-se a ampliação da distribuição de dividendos e juros sobre capital. Uma justificativa para essa decisão das empresas de privilegiar seus acionistas é o fato de terem passado algum tempo registrando prejuízo e precisarem remunerar seus investidores agora que os lucros voltaram. A redução dos investimentos como percentagem do EBITDA, embora comum a todos os segmentos, é menos acentuada no caso do Grupo Eletrobrás. Observa-se, inclusive, que a ligeira elevação na taxa de investimentos das empresas

Sociedades Anônimas para as companhias abertas.

Segundo matéria de 05/07/2005 publicada no Canal Energia, o grupo CPFL Energia, por exemplo, com a entrada no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo e no nível III da Bolsa de Nova Iorque, adotou como política a distribuição mínima de 50% do lucro líquido. No entanto, o montante distribuído em dividendos no ano de 2004 foi de 95%. O grupo justifica essa destinação da quase totalidade do lucro líquido para dividendos alegando ter conseguido suprir as suas necessidades de investimento de outras formas.

A Cemig também adotou como política de dividendos a distribuição de 50% do lucro líquido para os acionistas por semestre, podendo haver distribuição extraordinária. Em 2002, por exemplo, foram pagos R\$ 220 milhões em dividendos, passando para R\$ 320 milhões em 2003 e para R\$ 692 milhões em 2004, valor que corresponde a 80% do valor dos investimentos na atividade produtiva, que somou R\$ 875,1 milhões.

A Tabela 10 evidencia as evoluções da relação investimento/ativo e da relação investimento/mercado de energia elétrica total. Nota-se que a relação investimento/ativo das distribuidoras manteve-se acima dos demais até 1998, quando essa taxa começa a decrescer até 2004. O mesmo movimento declinante foi observado para as demais empresas de 2000 até 2005.

No que se refere à relação investimento/mercado, o Grupo Eletrobrás

tem apresentado desempenho acima das distribuidoras e demais empresas durante o período analisado, com exceção dos anos 2000 e 2005.

Essas considerações sugerem que as diferentes estratégias de alocação de recursos das empresas privadas devem ser acompanhadas pelo Estado, buscando a necessária coordenação entre elas, a fim de promover a expansão sustentada dos investimentos dos diversos segmentos. Mostram também que a empresa pública é peça fundamental na preservação da eficiência alocativa e dinâmica no setor elétrico e na economia brasileira.

A análise dos dados leva-nos a crer que a capacidade de realização de investimentos de longo prazo das empresas privadas foi comprometida pelo alto nível de endividamento assumido. Além disso, a transferência de recursos intra-setoriais ocorrida em tempos recentes levanta dúvida sobre

**Tabela 10: Evolução de indicadores selecionados**

Ano	% Investimento/ativo			Índice da relação investimento/mercado (base 1995=100)		
	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas	Grupo Eletrobrás	Distribuidoras Abradee	Demais empresas
1995	1,4%	3,8%	3,7%	100,0	100,0	100,0
1996	2,3%	5,1%	3,7%	114,2	96,0	88,4
1997	3,4%	5,5%	4,6%	135,5	101,7	122,8
1998	4,4%	6,1%	3,7%	167,8	123,2	123,8
1999	5,1%	4,9%	3,7%	156,9	103,7	109,2
2000	3,8%	4,6%	5,1%	105,9	87,3	137,8
2001	3,9%	4,4%	3,9%	119,0	98,3	116,6
2002	5,1%	3,9%	3,5%	143,9	83,3	99,6
2003	4,5%	3,6%	2,6%	100,5	64,0	60,7
2004	4,4%	4,4%	1,9%	89,6	69,4	38,9
2005	4,5%	6,0%	1,9%	83,5	94,0	33,2

Fonte: Demonstrações econômico-financeiras das empresas. Elaboração própria.

a efetiva contribuição futura do setor privado para a consecução do crescimento sustentado, caso essa política se mantenha.

## Conclusão

O arcabouço teórico da discussão acerca da eficiência econômica aponta para a hipótese de que um sistema baseado na iniciativa privada seria mais eficiente do que aquele com base na iniciativa pública, o que pressupõe a existência de um ambiente competitivo.

Contudo, esse conceito não se aplica ao setor elétrico. Percebe-se que as especificidades que envolvem a oferta desse serviço justificam, historicamente, a necessidade de intervenção estatal, seja sob a forma direta, com o Estado assumindo a oferta do serviço de energia elétrica e a realização de investimentos para assegurar sua provisão, seja pela regulação das atividades empresariais.

Alves e Almeida (2003) utilizaram os modelos de determinação dos investimentos desenvolvidos por Melo e Rodrigues Jr. (1998) e Steindl (1983) ao setor elétrico brasileiro e concluíram que a aceleração das inversões privadas no setor elétrico brasileiro durante o período 1995-2001, a despeito da desaceleração nas inversões em ativos imobilizados nas empresas estatais, foi promovida por meio do elevado nível de endividamento assumido pelas concessionárias não estatais.

Ademais, observou-se que os segmentos das empresas privadas, que vinham destacando-se como espaço privilegiado de acumulação de recursos, apresentou uma evolução declinante na sua taxa de investimentos, pelo menos até o ano de 2004.

Um importante aspecto que emerge dos resultados desse trabalho é que, independentemente das especificidades

de cada grupo de empresas analisado (Grupo Eletrobrás, distribuidoras da Abradee e demais empresas), as diferentes estratégias de investimentos adotadas seguem lógicas distintas. O grupo das distribuidoras e demais empresas, nos quais se concentram grande parte das concessionárias privadas de energia elétrica, têm suas decisões pautadas pela lógica capitalista de obtenção de lucros e acumulação de riquezas. Esse fato fica evidenciado pelas decisões recentes de algumas empresas distribuidoras de privilegiar a remuneração dos acionistas em detrimento dos investimentos em aumento de capacidade produtiva.

O Grupo Eletrobrás, composto por concessionárias estatais, ao promover investimentos, reafirma a função do Estado de prover as condições necessárias para o desenvolvimento sustentado da economia brasileira, com vistas a promover o bem estar social.

Nesse contexto, cabe ressaltar a importância da continuidade da participação do Estado, seja como produtor direto, seja como regulador das atividades empresariais, para a concretização da eficiência alocativa e dinâmica no setor elétrico brasileiro.

Caberia à empresa pública o ajustamento da alocação de recursos, igualando o preço ao custo marginal (que reflete o custo de oportunidade de utilização de recursos para sua produção), com vistas a garantir um resultado socialmente desejado.

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

## Notas

- <sup>1</sup> CGTEE, CHESF, Eletronorte, Eletronuclear, Eletrosul, Furnas.
- <sup>2</sup> Como medida de elasticidade-renda foi utilizada a relação entre o índice de evolução do consumo de energia elétrica e o índice de evolução do PIB.
- <sup>3</sup> Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
- <sup>4</sup> AES-SUL, AMPLA (antiga CERJ), BANDEIRANTE, BOA VISTA, CAIUÁ, CEAL, CEAM, CEB, CEEE, CELB, CELESC, CELG, CELPA, CELPE, CELTINS, CEMAT, CEMIG, CENF, CEPISA, CERON, CFLCL, CFLO, CNEE, COELBA, COELCE, COPEL, COSERN, CPFL Paulista, CPFL Piratininga, EEB, EEVP, ELEKTRO, ELETROACRE, ELETROPAULO, ENERGEIPE, ENERSUL, ESCELSA, LIGHT, MANAUS ENERGIA, RGE, SAELPA.
- <sup>5</sup> AES – ELPA, AES – TIETÊ, CAT-LEO Energia S.A., CEM (antiga Mercosul), CER, CESP, CLFSC, COCEL, CPFL Energia, CPFL Geração, CTEEP, DUKE – Geração Paranapanema, EMAE, EPP, INVESTCO, ITAPEBI, ITASA, TRACTEBEL (antiga Geralsul), VBC Energia (antiga Serramesa).
- <sup>6</sup> Deslocamento dos investimentos em função dos gastos públicos.
- <sup>7</sup> Receitas - impostos indiretos - despesas operacionais + depreciação do capital imobilizado

---

## Referências bibliográficas

- ALVES, L.C.S.; ALMEIDA, D. R.. *Determinantes do investimento e expansão sustentada do Setor Elétrico Brasileiro – histórico recente e tendências*. apresentado no XVII SNPTEE. Uberlândia, Minas Gerais: 2003.
- BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- FAGUNDES, J.. Políticas de defesa da concorrência e política industrial: convergência ou divergência?. *Revista do IBRAC*, v.5, nº 6. 1998.
- GRIJÓ, E. Elementos do debate econômico da regulação. *AGERGS, Revista Marco Regulatório*, nº 4, 1º semestre/2001.
- LOSEKANN, L. D. *Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: coordenação e concorrência*. (Tese de Doutorado). COPPE. Dez. 2003.
- MELO, G. M.; RODRIGUES Jr.. *Determinantes do investimento privado no Brasil: 1970/1995*. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão nº 605)
- PINTO JR., H.Q.; SILVEIRA, J.P.. *Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o Setor de Energia*. ANP. (Nota Técnica nº 006) maio/1999.
- POSSAS, M.; FAGUNDES, J.; PONDÉ, J.. *Defesa da concorrência e regulação de setores de infraestrutura em transição*. Artigo aprovado para a ANPEC. Dezembro, 1998.
- GONÇALVES, R. *Lula na China: a periferia da periferia*. UERJ – Laboratório de Políticas Públicas, 2004. Disponível em: <[http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Referencias\\_Destaque.asp?Id\\_Sub\\_Referencia=15](http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Referencias_Destaque.asp?Id_Sub_Referencia=15)>. Acesso em: 7 mar.2007.



- SANTACRUZ, R.. *Defesa da concorrência*. Rio de Janeiro: FGV Management – Cursos de Educação Continuada. p. 52, 2002.
- SILVA, F. R.. A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada - perspectivas em face da conjuntura atual. In: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem interdisciplinar*. IPEA. Coletâneas de Monografias. Brasília: 1980.
- SCHNEIDER, Carlos Rodolfo. Mercado livre de energia subsidia os grandes. In: *Valor Econômico*. 8 jun. 2006.
- STEINDL, J.. *Maturidade e estagnação no capitalismo americano*. São Paulo. Abril Cultural. 1983.
- STIGLITZ, J.E.. *Economics of public sector*. New York: W.W.Norton, 2000.
- TAVARES, M. C.. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, 1998.
- TOSCANO, F. *A eficiência produtiva e a eficácia alocativa*. fev. 2003. Disponível em: <[http://www.portalbrasil.net/economia\\_colunista\\_2003\\_fev.htm](http://www.portalbrasil.net/economia_colunista_2003_fev.htm)>. Acesso em: 7 mar.2007.

## Resumo - Resúmen - Abstract

### **Análise da alocação de investimentos de empresas privadas e públicas no setor elétrico brasileiro**

*Denizart do Rosário Almeida e Andréa Costa Amâncio Negrão*

Este trabalho analisa a alocação de recursos de empresas públicas e privadas do setor elétrico brasileiro no período de 1995-2005 e a contribuição das estratégias de investimentos dessas empresas para o crescimento sustentado do setor. Para tanto, primeiramente, avalia-se a evolução da tarifa média de energia frente aos diferentes índices de preços da economia e seus possíveis reflexos sobre o consumo de energia e sobre os resultados financeiros das empresas.

Em seguida, analisa-se o comportamento dos investimentos realizados pelas empresas públicas e privadas no setor elétrico ao longo do período observado, tomando como referência dois modelos de determinação de investimento, em diferentes contextos. O trabalho aponta a necessidade de continuidade da participação da empresa pública no novo modelo regulatório do setor elétrico brasileiro, que desempenha papel importante no ajustamento da alocação de recursos, com vistas a promover o desenvolvimento sustentado do setor elétrico brasileiro.

**Palavras chave:** investimento, setor elétrico, empresa pública

### **El análisis de la asignación de los recursos en empresas públicas y privadas en el sector eléctrico brasileño**

*Denizart do Rosário Almeida y Andréa Costa Amâncio Negrão*

Este texto analiza la asignación de recursos en empresas públicas y privadas del sector eléctrico brasileño, en el período de 1995-2005, y la contribución de las estrategias de inversiones de esas empresas para el crecimiento sostenido del sector. Primeramente, examina la evolución de la tarifa promedio de la energía eléctrica frente a los diferentes índices de precios de la economía y sus posibles reflejos sobre el consumo de energía y los resultados financieros de las empresas. A continuación, se observa e

l comportamiento de las inversiones realizadas por las empresas públicas y privadas del sector en el periodo, teniendo como referencia dos modelos de determinación de inversiones en diferentes contextos. El texto destaca la necesidad de asegurar la continuidad de la participación de las empresas públicas en el nuevo modelo regulatorio del sector eléctrico brasileño, que desempeñan un importante rol en el ajustamiento de la asignación de recursos para la promoción el desarrollo sostenido del sector.

**Palabras clave:** recursos, sector eléctrico, empresas públicas y privadas

### **Analysis of investment allocation within state and private companies of the Brazilian electric power sector**

*Denizart do Rosário Almeida and Andréa Costa Amâncio Negrão*

This paper examines the allocation of resources within the state-owned and the private enterprises that structure the Brazilian electric power sector during 1995-2005, as well as the contribution of their investment strategies to the sustained development of the sector. In the first part, the article provides an assessment of the evolution of the average energy tariff compared against the different price indexes of the economy and its possible impacts on energy consumption and on the companies' financial results. It then analyzes the investment behavior of state and private companies in the electric power sector during the period by referring to two models of investment determination in

different contexts. The paper points out that state-owned enterprises are still needed in the new regulatory model and stresses the important role they play in adjusting the allocation of resources in order to promote sustained development in the Brazilian electric power sector.

**Keywords:** investment, electric power sector, state company

---

Denizart do Rosário Almeida

Doutor em economia pelo Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trabalha há mais de 30 anos na Eletrobrás e é professor adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Contato: <denidfj@eletrobras.com>.

Andréa Costa Amâncio Negrão

Mestre em economia pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC/RJ). Trabalhou no governo federal por cerca de dez anos, ocupando cargos técnicos no Ipea, na Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF e na Agência Nacional de Saúde Suplementar. Atualmente, é supervisora de negócios da Eletrobrás e professora assistente da Escola de Negócios da UniverCidade. Contato: <andrea@eletrobras.com>.

# Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais\*

*Marianne Nassuno*

## **Introdução**

Este texto apresenta e analisa as experiências vencedoras no 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais<sup>1</sup>, procurando ressaltar os aspectos que têm em comum e suas diferenças, tendo como parâmetro de comparação os principais temas da tendência mundial de renovação prática e teórica da administração pública conhecida como Gestão Pública.

O texto está organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar, serão apresentados alguns aspectos da gestão pública que permitem compreender os elementos identificados nas experiências premiadas. Em segundo, serão apresentadas as iniciativas vencedoras, que serão examinadas do ponto de vista da melhoria da gestão pública, considerando os principais temas do movimento da gestão pública. Nos comentários finais, será destacada a importância da realização de prêmios que valorizam a melhoria na gestão pública como o Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais.

## A Gestão Pública

A Gestão Pública constitui um movimento teórico e prático, cujo início está associado ao processo de reforma do setor público inglês durante a década de 1980, embora não se constitua num movimento britânico isolado. Diversos países estão envolvidos na construção desse novo modelo de administração pública que, no entanto, não é completamente coerente e tem mostrado grande poder de transformação ao incorporar críticas à sua prática (ABRUCIO, 1998).

Segundo Cunill Grau (1998), a Gestão Pública pretende oferecer ao setor público uma alternativa de organização diferente do modelo burocrático, podendo contribuir para a construção de um enfoque efetivamente público, embora haja restrições quanto à ênfase na utilização de instrumentos de mercado em uma de suas vertentes. Como instrumentos da vertente que enfatiza a utilização de instrumentos de mercado podem ser citados: a privatização em larga escala na esfera da atividade econômica, a adoção de princípios de administração do setor privado no desempenho de funções sociais pelo setor público, o uso de incentivos de monetários como forma de garantir alto desempenho dos administradores públicos e a exposição à concorrência do mercado no preenchimento de cargos públicos.

As reformas da administração pública realizadas sob o escopo da Gestão Pública situam-se em um contexto maior de mudanças destinadas a dar uma resposta à crise do Estado que teve início na década de 1970. Essa crise afetou diretamente a organização das burocracias públicas, pois, de um lado, a escassez de recursos públicos gerou a necessidade de aumentar a eficiência governamental e reforçou a

consciência de que os recursos públicos eram limitados. De outro lado, o enfraquecimento do poder estatal frente ao processo de globalização e o aumento de dinamismo da sociedade tornaram necessária maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Os paradigmas tradicionais de gestão de organizações públicas foram substituídos por outro, baseado em conceitos como flexibilidade, qualidade e inovação. O novo modelo procura diferenciar-se do burocrático por meio da clara definição de objetivos; do aumento da autonomia dos administradores; da implantação da competição administrada; da descentralização e redução dos níveis hierárquicos; da adoção de formas flexíveis de gestão; da orientação da ação pública para resultados e para o usuário-cidadão e pela maior influência da participação da sociedade civil sobre a organização.

Um elemento central na mudança dos padrões de gestão das organizações públicas é a busca pela flexibilidade. É quase consensual a noção de que os administradores públicos precisam de maior flexibilidade para trabalhar e têm sido impedidos pelos padrões existentes de hierarquia e controle. Lipsky (1980) e Aberbach e outros (1981) já haviam investigado as atribuições amplas e o papel exercido pelos burocratas na formulação de políticas nas atividades desempenhadas tanto por aqueles que atuam “no nível da rua” (*street-level*), no primeiro caso; quanto no caso dos que desempenham cargos nos estratos superiores da hierarquia, no segundo caso. É razoável supor que se os burocratas exercem atividades diversas das descritas por Weber no tipo ideal da burocracia, tornam-se necessários

mecanismos para garantir que atuem com responsabilidade pública, diversos da supervisão e controle burocráticos, que se tornam anacrônicos.

A abordagem “deixar o administrador administrar” está centrada no interesse do usuário: o atendimento das necessidades dos cidadãos deve constituir o foco das atividades das organizações governamentais. “O interesse pelo usuário dos serviços leva os administradores a se preocuparem em oferecer serviços e não em gerir programas, em atender aos cidadãos e não às necessidades da burocracia” (KETTL, 1998, p. 81).

Nessa abordagem, o controle é substituído por uma orientação de melhoria contínua, pois a busca pela qualidade está diretamente relacionada com o direcionamento dos serviços para o atendimento das necessidades dos usuários. Assim, a introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase ao mesmo tempo em que a administração pública voltava suas atenções para os usuários-cidadão.

O aumento relativo da autonomia dos servidores públicos tem como contrapartida uma demanda crescente por *accountability* e responsabilidade por parte desses profissionais, colocando em questão a postura com que devem desempenhar seu papel. O comportamento neutro de mera execução de leis ou implementação de políticas movida pelo sentido da obediência não é suficiente. São requeridos servidores que saibam julgar as situações e avaliar os riscos implícitos em cada uma delas; torna-se necessário constituir um corpo de funcionários devotados ao serviço público, capazes de tratar o usuário como um indivíduo adulto, habituados a negociar compromissos complexos com interesses diferentes. Os novos dilemas éticos devem ser enfrentados por

profissionais que trabalhem em equipe unidos por laços de solidariedade, em vez de orientados apenas por regras escritas e exaustivas (MOORE, 1995).

Uma estratégia de delegação de autoridade acompanha o direcionamento das ações públicas para o usuário-cidadão. Os usuários das organizações públicas passam a ser identificados não somente como os destinatários dos serviços, mas também como uma parte importante dos processos

***“Concursos de inovação promovem uma espécie de ‘competição saudável’ entre unidades da administração pública, sobretudo entre aquelas nas quais os mecanismos de preço e a escolha do consumidor não são incentivo para a melhoria dos serviços.”***

de produção. As estruturas centralizadas são revistas e as organizações são colocadas em contato mais próximo com os cidadãos. Essa abertura às preocupações da comunidade coloca as instituições em um novo ambiente de mudança: obriga as organizações a manter capacidade contínua de ajuste, adaptação, inovação e renovação, acompanhando as reivindicações locais (MOORE, 1995).

## O 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais

O Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais foi criado pelo Decreto nº 44.077, de 21 de julho de 2005, com o objetivo de reconhecer, premiar e divulgar boas idéias e práticas que contribuam para o aumento da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços por ela prestados. O primeiro concurso para o Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais foi realizado sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, com o patrocínio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

O Prêmio se insere entre as iniciativas desenvolvidas pelo governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003 com o objetivo de desenvolver uma administração pública mais ágil, flexível, com foco no cidadão, na gestão por resultados, na valorização do servidor e no controle social. Esse processo de reforma denominado “Choque de Gestão” engloba um conjunto de medidas visando equilibrar as contas públicas e busca orientar a máquina administrativa segundo os princípios da eficiência, qualidade e transparência (MINAS GERAIS, 2006, p. 9). Das três dimensões envolvidas pelo Choque de Gestão: ajuste à realidade, planejamento e inovação, é na última que se encontra a origem do Prêmio Excelência em Gestão Pública, que foi dividido em dois temas: “Modernização administrativa” e “Governança eletrônica”. Em cada um deles as experiências escolhidas foram classificadas em duas categorias: “experiências e iniciativas de sucesso” e “idéias inovadoras implementáveis”.

Foram inscritos 55 trabalhos para o concurso, dentre os quais foram selecionados oito para receberem o Prêmio, além de um nono citado com menção honrosa. A seleção foi feita por uma comissão julgadora composta por oito membros, sendo um representante de cada uma das instituições organizadoras e outros cinco participantes com reconhecido conhecimento na área de administração pública e/ou governança eletrônica.

Prêmio em dinheiro foi entregue aos classificados em primeiro e segundo lugares em cada um dos temas, nas duas categorias. Além disso, os trabalhos escolhidos integraram um livro e foram tema de seminário realizado nos dias 19 e 20 de abril de 2006 com o objetivo de disseminar as experiências e as idéias neles contidas, fazendo com que as mesmas sejam propagadas na administração pública estadual.

## Comentários sobre as iniciativas premiadas

### Experiências vencedoras no tema “Modernização administrativa”

#### *1º lugar nas experiências e iniciativas de sucesso*

A experiência de consolidação da Rede Hemominas refere-se a uma mudança da estrutura organizacional que representou uma modificação na forma de gestão da instituição. De acordo com os dados do projeto, até 1998, a estrutura da Fundação Hemominas era constituída de uma presidência e quatro diretorias<sup>2</sup>, um hemocentro coordenador, localizado em Belo Horizonte, e unidades regionais. Nessa estrutura, verificava-se a ocorrência de problemas tais como o distanciamento técnico entre as unidades e o funcionamento fragmentado.

Em decorrência da necessidade de reduzir cargos comissionados e diminuir

**Tabela: Trabalhos vencedores do 1º Prêmio por tema e categoria**

<b>I Tema:</b> Modernização administrativa <b>Categoria:</b> experiências e iniciativas de sucesso	<b>1º lugar:</b> A consolidação da Rede Hemominas através da mudança da estrutura organizacional	<b>2º lugar:</b> Programa Estrela de Ouro
<b>II Tema:</b> Modernização administrativa <b>Categoria:</b> idéias inovadoras implementáveis	<b>1º lugar:</b> Informatização e racionalização do gerenciamento da Escola Estadual Odilon Behrens	<b>2º lugar:</b> Educação ambiental em prédios do governo de Minas Gerais
<b>III Tema:</b> Governança eletrônica <b>Categoria:</b> experiências e iniciativas de sucesso	<b>1º lugar:</b> A avaliação de sítios governamentais como instrumento para melhoria dos serviços e informações on-line: da concepção aos resultados	<b>2º lugar:</b> SIM - Sistema Imobiliário de Minas Gerais
<b>IV Tema:</b> Governança eletrônica <b>Categoria:</b> idéias inovadoras implementáveis	<b>1º lugar:</b> Sistema Informatizado de Assistência à Saúde (SIAS): um diferencial no gerenciamento da saúde do sistema de saúde do Instituto de Previdência de Servidores Militares, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militares de Minas Gerais	<b>2º Lugar:</b> Projeto “Sala do Cidadão”

os custos operacionais, em 1999, a Diretoria de Atuação Regional, que coordenava as unidades regionais localizadas em municípios do interior, foi extinta, passando todas as unidades a serem ligadas diretamente à Diretoria Técnico-Científica (TEC), com o suporte das demais diretorias.

Criou-se, dessa forma, uma relação técnica entre as diretorias e as unidades, paralelamente à relação hierárquica com a TEC. Isso foi possível graças ao fortalecimento do papel das divisões no relacionamento com as unidades, que passaram a normalizar, acompanhar e controlar as atividades em toda a Fundação.

A ampliação do número de pontos de contato com as unidades resultante de um

processo de horizontalização não gerou a descoordenação do trabalho porque, concomitantemente, os coordenadores das unidades passaram a integrar o corpo diretivo da Rede Hemominas. Reuniões periódicas passaram a ser realizadas entre a administração central e as unidades regionais. Nessas reuniões estão presentes a presidência, as diretorias e suas chefias de divisões e os coordenadores das unidades, nas quais são definidas diretrizes e padronizações técnicas e administrativas para toda a Fundação. Essas reuniões contribuem para maior entrosamento e permitem analisar e identificar as propostas de futuro, constituindo um embrião do planejamento estratégico. Além disso, são realizadas supervisões técnicas por equipes multiprofissionais das



várias divisões integrantes das diretorias que se relacionam com as unidades possibilitando a unificação da orientação.

A relação colegiada no âmbito do corpo diretivo e técnico foi tão ou mais importante do que a criação de uma estrutura de subordinação hierárquica para a nova forma de funcionamento da Rede Hemominas. O fato de que a Rede operou informalmente de 1999 até 2003, quando a nova estrutura da Fundação Hemominas foi formalizada, evidencia isso.

Como resultado da nova forma de atuação da Rede Hemominas, é mencionada a melhoria no fluxo interno de informações, que impacta diretamente na qualidade dos serviços para o cidadão-usuário: o conhecimento diário do estoque de hemocomponentes em cada unidade da rede permite gerenciar melhor a sua distribuição, garantindo padrões mínimos de atendimento e reduzindo a quantidade de produtos derivados do sangue que são rejeitados.

Além disso, proporcionou ampliação do atendimento hemoterápico no Estado de Minas Gerais, sem necessidade de implantação de novas unidades e sem gerar aumento do gasto da Fundação. Até 1998, a Hemominas atendia 70% da demanda transfusional do Estado (MINAS GERAIS, 2006, p. 154); em 2004, esse atendimento atingiu cerca de 85% da demanda (MINAS GERAIS, 2006, p. 145). Comparando-se os gastos por população beneficiada e por hemocomponente produzido entre os períodos de 1995-1998 e 1999-2002, constata-se a ocorrência de gastos menores no segundo período<sup>3</sup>.

#### *2º lugar das experiências e iniciativas de sucesso*

O “Programa Estrela de Ouro” é um programa de metas que estabeleceu um *ranking* entre as regionais de saúde do

Estado de Minas Gerais para reduzir os erros no processamento de medicamentos excepcionais entre dezembro de 2004 a outubro de 2005. De acordo com o Ministério da Saúde, tais medicamentos são de uso ambulatorial continuado em tratamentos crônicos, muitas vezes, com duração para toda a vida e inacessível para a maioria da população, quer pelo alto custo do medicamento, quer pelo custo total do tratamento (MINAS GERAIS, 2006, p. 172). Os medicamentos excepcionais têm importância social, pois dão suporte a tratamentos importantes de doenças como a AIDS e hepatite C, entre outras.

O processamento informatizado de medicamentos excepcionais é realizado no subsistema de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC), que integra o Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS) e gera pagamento aos prestadores da assistência credenciados ou conveniados ao Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais.

O erro no processamento de medicamentos excepcionais representa um problema porque gera perdas financeiras para o estado, sob a forma de recusa do pagamento por parte do Ministério da Saúde. Em 2003, a perda financeira representou 3,9% da produção de medicamentos excepcionais, totalizando o valor de R\$ 2,5 milhões. Esse percentual aumentou para 5,9% em 2004, chegando a R\$ 5,4 milhões (MINAS GERAIS, 2006, p. 172).

O Programa Estrela de Ouro foi implantado com o objetivo de melhorar a qualidade do processamento dos medicamentos por meio da entrega do arquivo mensal com a base de dados dentro do cronograma estabelecido, com informações corretas e reembolso integral, além de efetuar o pagamento ambulatorial aos

prestadores do SUS/MG dentro do cronograma estabelecido pelo Ministério da Saúde.

O Programa estabelece as seguintes metas para as regionais de saúde:

1) enviar mensalmente a base de dados do SIA/SUS para processamento dentro do cronograma estabelecido pelo Ministério da Saúde;

2) apresentar 100% de dados corretos no processamento mensal de APAC Medicamentos;

3) apresentar 100% de reembolso mensal de medicamentos excepcionais produzidos.

A Estrela de Ouro é concedida se as três metas forem integralmente atendidas e a Estrela de Prata no caso de alcance integral apenas das metas 2 e 3.

O Programa é complementado por ações como treinamento de técnicos operadores do sistema, elaboração de normas, rotinas e manuais que foram definidos analisando os erros identificados em levantamento realizado sobre os anos 2003 e 2004. O Programa visava resolver um problema pontual – garantir a transferência dos recursos do Ministério da Saúde para pagamento dos medicamentos excepcionais em 2005 – e para isso fez uso de incentivos de cunho moral. A premiação dos vencedores do ranking foi realizada no final do mês de novembro de 2005, com uma solenidade de entrega de diplomas de honra ao mérito às regionais de saúde e medalhas para os ganhadores das Estrelas de Ouro e de Prata.

O Programa Estrela de Ouro melhorou o desempenho das regionais de saúde no que se refere à correção das informações e cumprimento dos prazos nos procedimentos relativos a medicamentos excepcionais. Seu resultado mais expressivo com as diversas ações

propostas e implantadas é ter zerado a perda financeira quanto ao reembolso dos gastos com medicamentos excepcionais em setembro de 2005 pelo alcance de 100% das metas propostas quanto à correção dos dados e ao reembolso da produção ambulatorial apresentada (MINAS GERAIS, 2006 p. 175).

#### *1º lugar das idéias inovadoras implementáveis*

Um dos aspectos que mais chama atenção no projeto de “Informatização e racionalização do gerenciamento da Escola Estadual Odilon Behrens” é o fato de que um dos objetos do processo de organização foi o assim chamado “arquivo-morto”, para onde se enviam os processos que já foram encerrados. Uma vez que esses não são de manuseio diário, existe forte tendência a que sejam tratados de forma descuidada. Nem por isso, no entanto, deixam de ser um acervo de informações importante, seja para a instituição, seja para seus usuários e, por essa razão, a iniciativa de organizá-lo do projeto ora em análise merece ser comentada.

Outros elementos da experiência que chamam atenção são a simplicidade e o baixo custo. Utiliza-se, no projeto, materiais que se encontram disponíveis em qualquer escola: estantes de aço, caixas de papelão, etiquetas e envelopes. As planilhas foram desenvolvidas no sistema *Word for Windows*. O arquivamento, tomando como exemplo o arquivo de ex-alunos, adota os seguintes procedimentos: a documentação completa de um ex-aluno é acondicionada em envelope que, por sua vez, é guardado em caixa de papelão armazenada em estantes. Os envelopes são identificados com etiquetas informando sua localização na estante, prateleira e caixa. Cada caixa recebeu um rótulo localizador, no qual o número em algarismo romano representa

a estante, a letra maiúscula significa a prateleira e o número arábico é a numeração da própria caixa. Os nomes dos alunos foram inseridos em planilha criada para cada estante. Se houver nomes iguais de alunos, a identificação é feita a partir do nome da mãe, do pai ou da data de nascimento. Todas as planilhas foram inseridas em um arquivo único. Para manuseio dos documentos, foram desenvolvidas fichas que identificam o envelope retirado, finalidade, data e nome do funcionário responsável.

Com a organização e informatização propiciada pela experiência, é superada uma situação bastante recorrente no setor público, na qual apenas um ou dois funcionários mais antigos são capazes de dar conta da localização de pastas e processos, prejudicando o atendimento ao público. A eficiência é importante quando se considera que resulta em economia de tempo e maior qualidade no atendimento de pedidos, tais como a solicitação de um histórico escolar ou diploma de ex-alunos, de contagem de tempo de ex-funcionários administrativos e de ex-professores e de papéis relativos à contabilidade, prestação de contas e inventários.

A agilidade na recuperação de documentos para a prestação de contas e inventários tem outro reflexo que beneficia o público. A prestação de contas é inerente a toda atividade que faz uso de recursos públicos. No entanto, os requisitos de informação dela decorrentes são detalhados e, se os documentos não estiverem organizados, demandarão grande volume de trabalho para serem recuperados. Toda iniciativa que contribua para aumentar a eficiência na coleta de informações sobre o uso desses recursos libera o dirigente público para atuar na direção dos fins da organização. “Não necessitando gastar

tanto tempo na formalização de relatórios e prestações de contas, o administrador conta com mais tempo para gerir a escola e orientar o desenvolvimento do seu projeto político pedagógico” (MINAS GERAIS, 2006, p. 221).

### *2º lugar das idéias inovadoras implementáveis*

A experiência “Educação ambiental em prédios do Governo de Minas Gerais” trata da estratégia de implantação de uma política pública – um programa de educação ambiental para servidores públicos – em prédios de instituições do governo do Estado de Minas Gerais. O programa de educação ambiental é desenvolvido em duas linhas de ação. A primeira, denominada atitude consciente, trabalha questões relacionadas a combate ao desperdício, implantação da coleta seletiva e aspectos ambientais relacionados ao trânsito. A segunda, de qualidade de vida no trabalho, envolve campanhas de arrumação e limpeza, redução da poluição sonora, saúde do corpo e antitabagismo.

A implantação do programa de educação ambiental iniciou-se com a realização de um piloto nas instalações das instituições que têm como missão promover a qualidade ambiental no Estado: a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Fundação Estadual do Meio Ambiente. Essa estratégia foi baseada no pressuposto de que “(...) não adianta cobrar e incentivar os empreendedores, bem como a sociedade a assumirem atitudes que minimizem o impacto ambiental, sem acreditar e agir coerentemente. É preciso que os servidores públicos se comprometam com o desenvolvimento sustentável, pois de nada adiantarão as ações educativas (...) se, dentro de seus locais de trabalho, se tornam meros espectadores” (MINAS GERAIS, 2006, p. 232).

O projeto-piloto teve a duração de 18 meses e permitiu realizar adequações e melhorias na concepção do programa, cuja estratégia de implantação e gestão envolveu também: a elaboração de documentos específicos para registros e monitoramento, a constituição de um grupo multidisciplinar de facilitadores locais, ações de comunicação específicas, a elaboração de cartilha contendo todos os conceitos e princípios do programa, bem como de roteiro de implantação do programa passo a passo e outros materiais de apoio e a criação de um sistema de avaliação do programa composto de indicadores<sup>4</sup>. Completada a fase piloto, o programa será implantado em outras instituições do governo de Minas Gerais, iniciando com os demais órgãos componentes do Sistema Estadual de Meio Ambiente.

### **Experiências vencedoras no tema “Governança eletrônica”**

#### *1º lugar em experiências e iniciativas de sucesso*

O projeto “Avaliação de sítios governamentais como instrumento para melhoria dos serviços e informações on-line” responde a uma questão colocada pela crescente proliferação de sítios de órgãos governamentais visando divulgar produtos e serviços específicos e prestar serviços ao cidadão: como garantir qualidade e padronização, tendo em vista que representam uma das faces visíveis ao público de um corpo maior constituído pelo governo do estado. Se a uniformidade e o padrão mínimo de qualidade entre os sítios dos diversos órgãos governamentais, não forem assegurados à medida que se amplia o quantitativo de produtos e serviços disponibilizados por meio da Internet, o governo pode passar uma imagem de ausência de coesão, dando margem a comportamentos oportunistas e a descrença

do cidadão em relação ao setor público se estenderá para o ambiente virtual.

A experiência trata de um instrumento de governança eletrônica – entendida como um conjunto de políticas, estratégias, visões e recursos necessários para a efetivação do governo eletrônico – que atua fornecendo subsídios para a melhoria contínua dos sítios governamentais e estabelecendo um referencial normativo de como esses devem, minimamente, atender à população.

O projeto teve início com a discussão, em grupo de trabalho, para o qual foram convidados representantes de todos os órgãos da administração estadual. Uma minuta de documento definiu um padrão mínimo para os sítios governamentais estaduais na Internet. Desse trabalho resultou uma resolução<sup>5</sup>, que estabelece padrões para a estrutura dos sítios do governo na Internet, conteúdos obrigatórios em todos os sítios, controle e gerenciamento das páginas e seus elementos, bem como aspectos de navegabilidade e usabilidade, que foi base para o processo de avaliação.

A avaliação foi concentrada em dois grupos de critérios: funcionabilidade/usabilidade e conteúdo, sendo os itens elencados em cada critério ponderados de acordo com sua importância.

Após a definição desses critérios, itens descritores e respectivas ponderações foram elaborados relatórios e seus resultados, amplamente divulgados. Desde o início do projeto até outubro de 2005, ocorreram três avaliações semestrais. A primeira mostrou que os sítios governamentais encontravam-se pouco desenvolvidos e com conteúdo e navegabilidade inadequados. Na segunda e, principalmente, na terceira avaliação, verificou-se considerável evolução: a porcentagem de

sítios em estágio insuficiente foi reduzida significativamente. Se na primeira avaliação quase metade dos sítios encontrava-se no menor estágio de desenvolvimento, na terceira esse grupo foi reduzido para 5% (MINAS GERAIS, 2006, p. 42). No que se refere a conteúdos que envolvem interação com os usuários, enquanto na primeira avaliação apenas 13,38% dos sítios prestavam algum serviço *on-line*, na terceira verificou-se que 49,09% dos sítios já prestam serviços eletronicamente (MINAS GERAIS, 2006, p. 46).

Além desses resultados, o projeto de avaliação dos sítios governamentais apresentou também outros desenvolvimentos, tais como o aumento significativo das solicitações de avaliação prévia ao lançamento de sítios pelos diversos órgãos e a elaboração de um guia para orientar o desenvolvimento dos sítios governamentais<sup>6</sup>.

### *2º lugar em experiências e iniciativas de sucesso*

O “Sistema imobiliário de Minas Gerais” é um banco de dados criado para gerir o patrimônio imobiliário do Estado de Minas Gerais, composto por mais de nove mil imóveis ocupados por 78 órgãos e entidades estaduais distribuídos por todo estado. A cada imóvel corresponde um conjunto de documentos: registro, escritura, termos de vinculação e responsabilidade, declaração de propriedade estatal, entre outros. O grande número de informações envolvido e as distâncias existentes entre os imóveis representavam um desafio para qualquer forma de controle sobre a utilização desses recursos.

Anteriormente à implantação do Sistema, as informações relativas a cada imóvel eram inscritas em fichas nas quais as diversas modificações sobre sua utilização, estrutura funcional e até mesmo

invasões ou desabamento eram anotadas a lápis de forma, que não havia um histórico sobre as alterações de sua situação. Com o passar do tempo, foi criado um banco de dados informatizado, mantido pela Diretoria Central de Patrimônio Imobiliário com dados fornecidos pelos órgãos e entidades do governo estadual, coletados no Inventário Anual de Bens Imóveis. Esse processo implicava um retrabalho de digitação de informações, cuja atualização era defasada no tempo.

O Sistema Imobiliário de Minas Gerais, acessado via Internet, permite a atualização permanente das informações relativas aos imóveis – inclusive as referentes ao Inventário Anual – pelos órgãos e entidades e as coordenadorias regionais por eles diretamente responsáveis. À Diretoria Central de Patrimônio Imobiliário compete a gestão e coordenação das atualizações de informações e do próprio sistema. Um próximo passo é a interligação com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, (Siafi) para que a contadoria estadual também possa ter acesso a informações imobiliárias atualizadas em tempo real.

O Sistema Imobiliário de Minas Gerais tem diferentes níveis para atualização de dados, todos mediante a utilização de senha. Os dados são arquivados em *Access* e as páginas foram elaboradas em *html* e linha de código, em *asp*. Conta com mecanismos de salvamento automático de modificações de dados e relatórios sobre a situação do patrimônio imobiliário. Foi construído passo a passo, atendendo a necessidade do servidor que está atualizando os dados e observando sua forma de trabalhar. Cabe destacar que o sistema foi desenvolvido por técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão do governo do

Estado, leigo e autodidata, que agiu motivado pelo fato de que não havia recursos financeiros disponíveis para a aquisição de um sistema de controle de gestão de imóveis de empresas privadas.

*1º lugar em idéias inovadoras implementáveis*

O “Sistema informatizado de assistência à saúde desenvolvida pela Polícia Militar de Minas Gerais” refere-se a uma solução de tecnologia que será oferecida a todas as unidades da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Ele visa proporcionar o gerenciamento dos atendimentos médicos individuais por meio do registro dos dados dos procedimentos, exame e diagnóstico de pacientes policiais e dependentes, que subsidiarão estudos estatísticos e epidemiológicos da condição de saúde prevalente entre os policiais militares e seus familiares e o controle de absenteísmo dos titulares. Tem como objetivo também produzir listas de indicação de exames periódicos a serem realizados por policiais militares da ativa, com vistas à prevenção de problemas relacionados à saúde ocupacional.

O serviço prestado pela Polícia Militar depende, em grande parte, da presença física do indivíduo nas diversas ocorrências, um tipo de trabalho exposto a muitas situações de risco.

Sendo assim, garantir as condições de saúde desse profissional por meio de ações programadas e preventivas, controlando as causas que afastam o militar do serviço, representa um componente importante da política de segurança pública do estado de Minas Gerais, em cujo território está distribuído um efetivo de 40.820 militares no serviço ativo. Existe pelo menos uma unidade da Polícia Militar em cada um dos 853 municípios, totalizando 5.464 frações elementares no Estado.

O Sistema contempla dois programas de promoção da saúde. O Programa de Avaliação Nosológica, que permite o gerenciamento das causas e distribuição espacial das doenças que levam ao afastamento do trabalho, bem como o contínuo acompanhamento dos indicadores de absenteísmo. A identificação do nexo de causalidade entre a doença ou o acidente do militar e sua atividade laborativa traz dados fundamentais para a elaboração de

***“Na abordagem ‘deixar o administrador administrar’, o controle é substituído por uma orientação de melhoria contínua, pois a busca pela qualidade está relacionada com o direcionamento dos serviços para o atendimento dos usuários.”***

programas de prevenção. O sistema foi incorporado ao Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, regulamentado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que tem como objetivo a promoção da saúde no trabalho, prevenção de doenças relacionadas ao trabalho, rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde. Isso permite o acompanhamento da necessidade de

exames e de vacinação da tropa e monitoramento da periodicidade de sua realização, de acordo com o risco ocupacional vinculado à atividade do policial militar, seu gênero e idade. O agendamento das consultas é realizado de forma sistemática, segundo risco ocupacional e/ou inerente ao gênero e idade, o que possibilita programação das avaliações médicas durante o ano.

Adicionalmente, o Sistema confere ao médico acesso a informações de consultas prévias. Os médicos podem inserir informações para o especialista para o qual o paciente foi encaminhado, não havendo perda de dados do usuário, evitando-se, assim, a realização de exames complementares e/ou avaliações desnecessárias, que muitas vezes são solicitadas por falta de conhecimento da conduta adotada pelo outro profissional.

### *2º lugar em idéias inovadoras implementáveis*

O “Projeto Sala do Cidadão” é um sistema desenvolvido para coletar e tratar solicitações de natureza diversa enviadas pela população por intermédio de dois canais de comunicação – LIG-Minas e Portal Minas – que permite ao cidadão o acompanhamento da tramitação de suas demandas face ao governo do Estado de Minas Gerais. Ao possibilitar o armazenamento das informações relativas às demandas dos cidadãos, o projeto gera uma massa crítica de dados para o nivelamento dos serviços ofertados com as necessidades do cidadão.

O projeto se insere no arcabouço conceitual do modelo de prestação de serviços por meio de janela única<sup>7</sup>, segundo o qual é necessário organizar a prestação dos serviços públicos na ótica do usuário-cidadão. De seu ponto de vista, a fragmentação da estrutura que compõe

a administração direta e indireta em vários órgãos e entidades não faz sentido. O ideal é que exista apenas um ponto de contato com o Estado para recepção e atendimento de suas demandas.

Previamente à implantação do Sala do Cidadão, não havia no sistema LIG-Minas um controle que permitisse ao cidadão conhecer as decisões intermediárias ou definitivas concernentes às suas solicitações. No outro canal de comunicação, o Portal Minas, a coleta dos dados junto ao usuário era feita por meio de formulário enviado por e-mail por meio de um canal de comunicação do tipo “fale conosco” denominado Minas On-Line. Em seguida, era feita uma triagem na Diretoria Central de Gestão do Minas On-Line, que identificava os casos que podiam ser respondidos diretamente e encaminhava os demais aos órgãos competentes. Não havia mecanismo de acompanhamento.

Tal situação revela que a mera existência de canais centralizados de recebimento de informações e demandas não é suficiente para que o modelo janela única possa funcionar. Sua implementação precisa ser apoiada por um conjunto de instrumentos e processos internos à operação do setor público. São necessários novos fluxos de trabalho, atribuição de novas responsabilidades, novas estruturas, novos sistemas de informação e também novos valores para orientar a ação. O projeto Sala do Cidadão reconhece implicitamente a existência desse problema. “(...) [O] grande desafio a ser enfrentado é a resistência das pessoas em dar informações de interesse do cidadão. Isto porque, nas instituições burocráticas, a informação significa poder e compartilhá-la representa um risco. Com isso, os indivíduos acabam formando pequenos feudos de informação buscando reter todo o conhecimento (...). Vencer este

modelo burocrático significa fazer com que a informação circule. Não é tarefa fácil, pois um árduo processo de conscientização e aculturação das pessoas, ressaltando, sobretudo a importância da informação. Outra tarefa é vencer a resistência dos órgãos em utilizar as tecnologias de informação e comunicação” (MINAS GERAIS, 2006, p. 132).

O Sala do Cidadão é um sistema que apóia a operação do setor público no modelo janela única no aspecto referente ao aumento da eficiência na circulação da informação. Recebe, organiza, despacha e propicia o acompanhamento das demandas endereçadas aos canais de comunicação LIG-Minas e Portal Minas. É preciso destacar, entretanto, que garantir a circulação da informação é um passo importante, mas não suficiente para viabilizar respostas em tempo hábil. Para tanto, é necessário também que sejam criadas condições para que as demandas apresentadas sejam efetivamente atendidas.

Diante do relato e análise dos projetos premiados apresentados anteriormente pode-se fazer algumas considerações sobre o conjunto das experiências. Os projetos premiados apresentam diversos níveis de abrangência. Envolvem tanto uma única instituição, quanto processos de trabalho específicos e atividades que têm impacto sobre o governo como um todo. Também apresentam diferentes graus de complexidade, buscando solucionar problemas como: a gestão de uma rede de unidades distribuídas espacialmente por todo o estado; o correto preenchimento de formulários em sistema informatizado para recebimento de recursos; a organização de documentos em uma escola; a educação ambiental em instituições governamentais; a garantia de padrões mínimos de qualidade em sítios de órgãos do

governo; a guarda e atualização permanente de informações referentes ao patrimônio imobiliário do estado; a garantia de condições de saúde para evitar afastamentos de militares do serviço; e a coleta, a distribuição e o acompanhamento de demandas encaminhadas pelo cidadão para centrais de atendimento.

Em vista da diversidade de problemas que os projetos premiados buscam superar, as soluções por eles representadas também são bastante variadas. Dizem respeito à horizontalização da estrutura organizacional e ao aumento da responsabilidade dos níveis hierárquicos mais baixos; à oferta de treinamento e acompanhamento dos resultados mediante o uso de incentivos morais; à criação de sistema que permite a atualização descentralizada das informações; à definição de padrões mínimos e realização de avaliações, entre outras.

Do conjunto das iniciativas premiadas ressaltam-se como aspectos comuns a busca por objetivos voltados ao interesse público, a orientação para o usuário-cidadão, a preocupação com o uso responsável de recursos públicos e a atuação de servidores públicos orientada por valores, temas destacados na proposta teórica e prática representada pela Gestão Pública. As iniciativas vencedoras do Prêmio apresentam soluções que buscam superar a forma tradicional de operação da administração pública, promovendo maior participação e responsabilização dos agentes públicos, ações de descentralização, formas de controle não-hierárquico, priorização da atividade-fim e melhoria da prestação de serviços para o cidadão.

As experiências premiadas revelam também cuidado com o uso de recursos públicos. Muitas vezes, a inovação é motivada pela necessidade de adaptação face à escassez de recursos, seja em razão da



redução do número de cargos e da impossibilidade de contratação externa para o desenvolvimento de sistemas, resultando na utilização de materiais e equipamentos já existentes. A consciência de que os recursos públicos são escassos não se restringe apenas à dimensão fiscal, mas também revela uma preocupação com o usuário-cidadão, uma vez que ao aumentar a eficiência em certos gastos, recursos são liberados para atender as demandas da sociedade. “Também é do interesse do Estado de Minas Gerais que os gastos sejam minimizados, pois a economia na manutenção da máquina pública faz com que os recursos financeiros disponíveis sejam voltados para o atendimento às necessidades básicas da população” (MINAS GERAIS, 2006, p. 78).

Cabe destacar que o contexto de recursos escassos frente às demandas tende a constituir, cada vez mais, um dos elementos constitutivos do funcionamento do Estado à medida que aumenta o processo de democratização. A crescente emancipação da sociedade civil que acompanha o desenvolvimento da democracia eleva também a quantidade e a qualidade de demandas dirigidas ao Estado e constitui um dos três obstáculos que compõem a crise da política contemporânea<sup>8</sup> (BOBBIO, 2000). A necessidade de fazer opções que minimizem o descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório está diretamente relacionada com a eficiência com que os recursos existentes são utilizados.

Finalmente, pode-se identificar nos exemplos concretos do que está acontecendo no serviço público oferecido pelas iniciativas vencedoras do 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais diversos temas do movimento teórico e prático de renovação mundial do setor público conhecido como

gestão pública. As iniciativas premiadas evidenciam que as idéias do movimento de reforma administrativa, cuja discussão no Brasil teve como um de seus marcos a edição do Plano Diretor de Reforma do Estado (BRASIL, 1995), continuam vivas e sendo uma referência para a ação em prol do aperfeiçoamento do serviço público<sup>9</sup>.

### **Comentários finais: a importância dos prêmios que promovem e valorizam a melhoria contínua na administração pública**

As experiências selecionadas no Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais aqui analisadas representam um conjunto rico de iniciativas que podem contribuir de forma inovadora para o equacionamento de problemas atuais do setor público. A 1ª edição do Prêmio oferece indícios que confirmam o importante papel desempenhado por concursos que promovem e valorizam a melhoria contínua na administração pública, implantados paralelamente à disseminação do conceito de melhores práticas.

Paquin cita três fontes de inovação no setor público: reformas administrativas, estudos sobre melhores práticas e experiências de gestão implantadas em certas unidades da administração pública que rapidamente se difundem para outras (1998, pp. 222-223). Os prêmios que valorizam a excelência representam um instrumento de identificação sistemática da inovação do terceiro tipo e contribuem para a sua divulgação.

Pesquisa realizada com iniciativas premiadas em concurso de inovações no âmbito federal<sup>10</sup> oferece indicações que reforçam a percepção de que tais concursos tendem a reconhecer e dar visibilidade a boas práticas de gestão:

“67,3% dos responsáveis pelos projetos indicaram que outras experiências surgiram incentivadas pela experiência inovadora; 66,7% indicaram que sua equipe foi procurada por outras instituições para fornecer informações sobre o projeto; e 36,4% indicaram que tem conhecimento de alguma experiência em outras instituições (públicas ou privadas) inspiradas na experiência” (ENAP, 2001, p. 75).

Os concursos de inovação são baseados na idéia de que a melhoria da qualidade da administração pública pode ocorrer por meio do incentivo à ação, tendo em vista que “enfocar aspectos positivos da administração pública, por meio de experiências exitosas, plenas de espírito público, é uma boa forma de estimular e contribuir para as mudanças que se fazem necessárias” (ENAP, 1996). Tal perspectiva contrapõe-se à visão que considera que a qualidade é garantida por meio da imposição de controles. Reconhece que a utilização de instrumentos de controle para evitar o erro pode gerar imobilismo, em vez de um melhor serviço, uma situação em que a melhor forma de evitar o erro é não agir.

Esse tipo de concurso promove uma espécie de “competição saudável” entre unidades da administração pública, sobretudo entre aquelas nas quais os mecanismos de preço e a escolha do consumidor não funcionam como incentivo para a melhoria dos serviços<sup>11</sup>. A divulgação das iniciativas bem-sucedidas permite também aprender com a experiência dos outros e, se possível, aperfeiçoá-las. Há, ainda, um ganho de eficiência no sentido de que os processos de mudança não precisam ser iniciados a partir do zero. Embora cada situação tenha suas especificidades, é possível, a partir das semelhanças e até mesmo das diferenças, descobrir soluções

e estratégias já testadas para dar conta de problemas concretos.

As experiências vencedoras podem contribuir para o desenvolvimento do campo de conhecimento da administração pública. A teoria e as discussões gerais, objeto de estudo acadêmico, podem ser enriquecidos com o diálogo permanente com a prática. O resultado será o aprofundamento de um debate cada vez mais qualificado sobre a administração pública: “para que se possa tecer comentários qualificados sobre o que falta realizar, é preciso tomar conhecimento do que está efetivamente acontecendo” (ENAP, 2001).

Os concursos de inovação podem também ser instrumentos para a valorização dos servidores públicos, uma vez que os projetos premiados tendem a contar majoritariamente com o pessoal do quadro das próprias instituições – muitas das experiências vencedoras do 1º Prêmio Excelência foram idealizadas e implementadas pelos próprios servidores das instituições<sup>12</sup>. Nesse sentido, as iniciativas premiadas em Minas Gerais confirmam o que dados de pesquisa sobre inovações em organizações federais indicam<sup>13</sup>: “Em relação aos recursos humanos, aproximadamente 91% (51 equipes) possuem servidores do quadro da própria instituição, sendo que 32 equipes (57%) possuem apenas servidores dessa situação funcional” (ENAP, 2001, p. 66).

No caso brasileiro, ainda, entende-se que prêmios que promovem a melhoria contínua na administração pública como o prêmio aqui apresentado têm uma importância ainda maior. De certa forma, ao demonstrarem para a sociedade que é possível esperar uma prestação de serviço público de melhor qualidade e voltada para o alcance do interesse público, contribuem para aumentar as expectativas da população em relação aos

governos. Oferecem exemplos concretos de que o governo é responsável pela criação de valor público: uma vez que o setor público retira, basicamente por meio de impostos, recursos que seriam utilizados na satisfação de necessidades privadas valorizadas pelo indivíduo. É necessário que esses recursos sejam aplicados no alcance de interesses ou bens coletivos igualmente válidos (MOORE, 1995).

Não basta que os recursos transferidos da sociedade para o setor público não sejam apropriados de forma ilícita privadamente por indivíduos ou grupos que detém o poder do Estado, ou seja, não basta que não haja corrupção. É necessário também que bens e serviços públicos de qualidade sejam prestados, pois

a provisão de serviços públicos tem implicações políticas fundamentais. “[T]emos de fazer clientes reais para que possamos esperar ter cidadãos em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa da cidadania vê como o anverso daqueles direitos” (WANDERLEY REIS, 1990, p. 340). Com isso, o tema da melhoria da gestão pública torna-se um item da agenda política e passa a representar um tema de debate e uma demanda da sociedade.

(Artigo recebido em setembro de 2006. Versão final em março de 2007)

---

## Notas

\* Este texto é uma versão ampliada e revista dos comentários apresentados no Seminário realizado no dia 19 de junho de 2006, no auditório do BDMG em Belo Horizonte. A autora agradece aos organizadores do evento pelo convite. As idéias expressas neste texto são de sua inteira responsabilidade.

Em 2006, após o envio deste artigo à RSP, foi realizada uma 2ª edição do Prêmio, que reconheceu como meritórias as experiências de modernização do processo de compras e de implementação de um sistema de gerenciamento de custos, ambas da Fundação Hemominas; uma metodologia de acompanhamento dos gastos de custeio de instituições públicas e um sistema de auditoria fiscal informatizada, ambos da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais; o processo de avaliação de desempenho de policiais militares e um sistema de autorização informatizada para prestação de serviços de saúde.

<sup>1</sup> Diretoria Administrativo-Financeira, Diretoria de Planejamento e Coordenação, Diretoria Técnico-Científica e Diretoria de Atuação Regional.

<sup>2</sup> A média de gasto real per capita em 1999-2002 foi inferior (R\$ 2,62) ao período de 1995-1998 (R\$ 2,79). O mesmo aconteceu com os hemocomponentes produzidos. A média de gastos por hemocomponente do período de 1999-2002 (R\$ 57,73) foi inferior à média de gastos de 1995-1998 (R\$ 60,74). Ao fazer a correção dos valores pelos índices de inflação, esses valores apresentam diferença mais significativa (Cioffi citado por MINAS GERAIS, 2006: 155).

<sup>3</sup> O programa monitora os seguintes indicadores: consumo de água, consumo de energia, consumo de copos descartáveis, consumo de cartucho de tinta, consumo de papel A4, volume de resíduos, reutilização de papel do tipo A4.

<sup>4</sup> Resolução SEPLAG 72/2003.

<sup>5</sup> Guia de Referência para Elaboração do Plano de Desenvolvimento de Sítios de Informação, Instrução Normativa SUGES/SEPLAG n. 04/2004.

<sup>6</sup> BENT, e outros (1999), BLYTHE e MARSON (1999) e COUTINHO (2000) oferecem maiores detalhes e uma reflexão sobre o modelo de prestação de informações e serviços via janela única.

<sup>7</sup> Os outros dois obstáculos referem-se ao aumento da necessidade de competências técnicas para a solução de problemas políticos e o crescimento da burocracia (BOBBIO, 2000).

<sup>8</sup> Projetos das experiências premiadas fazem referência explícita ao Plano Diretor ou à Reforma do Estado nele concebida. Este é o caso de Avaliação de Sítios Governamentais e do Projeto Sala do Cidadão.

<sup>9</sup> Pesquisa realizada pela ENAP com iniciativas premiadas nas três primeiras edições do Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, correspondentes aos anos de 1996, 1997 e 1998.

<sup>10</sup> Com essa afirmação não se está fazendo qualquer juízo de valor sobre a superioridade dos mecanismos de mercado para o funcionamento da administração pública.

<sup>11</sup> Algumas delas destacam especialmente esse elemento como um aspecto meritório da iniciativa. Este é o caso das experiências Sistema Imobiliário de Minas Gerais, Sistema Informatizado de Assistência à Saúde e Informatização e Racionalização da Escola Odilon Behrens.

<sup>12</sup> Idem, nota 11.

---

## Referências bibliográficas

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R.D.; ROCKMAN, B. A.. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ABRÚCIO, F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BENT, S.; KERNAGHAN, K. ; MARSON, D. B.. *Innovations and good practices in single-window service*. Citizen-Centred Service Network. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999.

BLYTHE, M.; MARSON, B.. *Good practice in citizen-centred service*. Canada: Citizen-Centred Service Network; Canadian Centre for Management Development, 1999.

BOBBIO, N.. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. *Plano diretor do aparelho da reforma do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: 1995.

COUTINHO, M. J. V. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília: ano 51, n. 3. jul/set, 2000.

CUNILL GRAU, N.. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação Social*. Brasília: ENAP, 1998.

- ENAP. *Ações premiadas no 1º concurso de experiências inovadoras de gestão na administração pública federal*, Vera Lúcia; RUA, Maria das Graças Rua (orgs.). Brasília: ENAP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Inovações na gestão pública federal*. Balanço de cinco anos do concurso organizado pela ENAP. Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2001.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração pública do setor público. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998
- LIPSKY, M.. *Street level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais*. Coletânea dos trabalhos vencedores. Belo Horizonte, 2006.
- MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- PAQUIN, M.. Innovation in public sector management. In: *Taking stock: assessing public sector reforms*, Peters. B. P.; Savoie, D. J. (eds.). Ottawa: CCMD, 1998.
- WANDERLEY REIS, F. *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil*. Para a Década de 90 - Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA, 1990.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **Inovação na administração pública estadual: o 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais**

*Marianne Nassuno*

O texto apresenta as oito experiências vencedoras do 1º Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais, realizado em 2006, procurando destacar suas diferenças e semelhanças. Tem como parâmetro de referência os principais temas do movimento internacional teórico e prático de renovação da administração pública conhecido como Gestão Pública: descentralização e horizontalização de estruturas, foco no usuário-cidadão, maior participação e responsabilização de agentes públicos, formas de controle não-hierárquico, uso adequado dos recursos públicos. Para concluir, comenta o potencial de concursos que valorizam a excelência no setor público para permitir a inovação, promover a ação e não o imobilismo, desenvolver o campo de conhecimento da administração pública, valorizar os servidores públicos e colocar o tema da melhoria da gestão pública na agenda de mudanças da sociedade e dos governos.

**Palavras-chave:** administração pública estadual; Gestão Pública; concurso de inovações.

### **Innovación en la administración pública local: experiencias ganadoras del 1º Premio Excelência en Gestión Publica del Estado de Minas Gerais**

*Marianne Nassuno*

Este texto presenta las ocho experiencias ganadoras del as oito experiências vencedoras do 1º Premio Excelência en Gestión Publica del Estado de Minas Gerais, que tuvo lugar en 2006, buscando destacar sus diferencias y similitudes. Toma como referencia los principales temas del movimiento internacional teórico y práctico hacia la renovación de la gestión publica conocido como Nueva Administración Publica: descentralización, horizontalización de estructuras, foco en el usuario-ciudadano, mayor participación y responsabilización de agentes publicos, formas de control no-jerárquicos, uso adecuado de los recursos publicos. En la conclusión, comenta el potencial de concursos que valorizan la excelencia em el sector publica para permitir la innovación, promover la acción y no el imobilismo, desarrollar el campo de conocimiento de la administración publica, valorizar funcionarios publicos y poner el tema de la mejoría de la gestión publica en la agenda de cambios de la sociedad y de los gobiernos.

**Palabras clave:** administración publica local; Nueva Administración Publica; concurso de innovaciones.

### **Innovation at state level: the State of Minas Gerais Award for Excellence in Public Sector Management**

*Marianne Nassuno*

This paper analyzes the eight winning projects of the 1<sup>st</sup> “Prêmio Excelência em Gestão Pública do Governo de Minas Gerais” (State of Minas Gerais Award for Excellence in Public Sector Management), which was held in 2006, highlighting the similarities and differences among them. The article is based on the main features of theoretical and practical international movement toward the New Public Management: decentralization, flat hierarchies, focus on the client-citizen, wider participation and accountability of public officials, non-hierarchical forms of control, and appropriate use of public assets. In conclusion, it emphasizes the potential role played by best practice awards in the public sector.

**Keywords:** state level public sector; New Public Management; best practices.

Marianne Nassuno

Administradora pública, mestre em administração pública pela EAESP-FGV e doutora em sociologia pela UnB. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1996. Contato: <mnassuno@gmail.com>

*Ensaio*

# Gestão de pessoas na administração pública japonesa\*

*Natália Massaco Koga*

## **A administração pública japonesa**

A terra dos contrastes. É como muitas vezes faz-se referência ao Japão, uma característica imediatamente percebida pelo visitante estrangeiro, especialmente aquele que descobre primeiro uma cidade como Tóquio. O contraste se verifica no contato com o povo extremamente cordial e respeitador das regras da vida comum em sociedade, mas que, ao mesmo tempo, adapta modismos de consumo do Ocidente para versões extravagantes – quando não bizarras – aos nossos olhos. Ele está nas ruas, na convivência entre construções monumentais e arrojadas com templos e residências singelas e tradicionais. Também é percebido na administração pública japonesa, que conjuga requisitos de antiguidade e o forte respeito à hierarquia com iniciativas inovadoras de gestão de pessoas, de participação e de transparência pública.

O desenvolvimento da atual administração pública japonesa foi marcado pelo período de ocupação norte-americana no fim da 2ª Guerra Mundial. As reformas conduzidas sob a orientação do país vencedor buscavam democratizar



o país, combatendo o ultra-nacionalismo e o militarismo japonês. Os servidores públicos passariam a servir à sociedade japonesa e não mais ao imperador, que se tornou apenas um símbolo nacional.

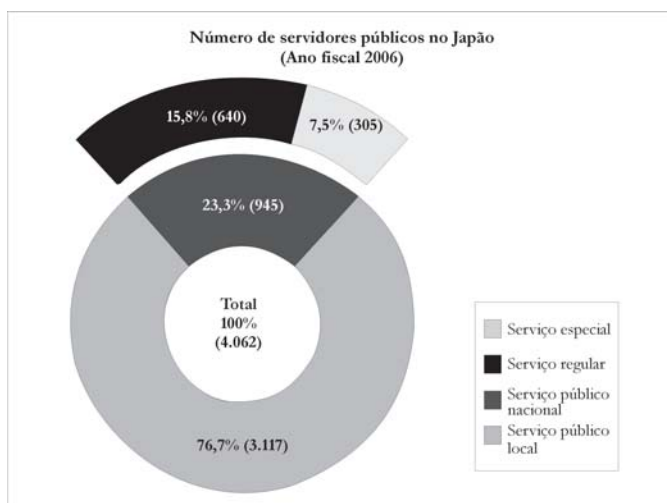
Os servidores civis assumiram e foram reconhecidos pelo papel estratégico de liderança no processo de reconstrução da nação. Contando com a cooperação das classes política e empresarial, o governo viabilizou gradualmente o crescimento de várias indústrias, a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, maiores investimentos na educação superior, entre outras medidas.

Com a bolha econômica do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, essa imagem positiva da burocracia começou a se alterar. A sociedade atribuía boa parte da responsabilidade pela crise à máquina governamental que, por sua morosidade e falha de administração, não tomou as medidas necessárias para prevenir o colapso econômico. O governo começou a ser pressionado a rever as regras e práticas da administração a fim de combater os problemas como a baixa

transparência nos processos de formulação e execução de políticas e a lentidão nos negócios públicos.

Hoje, a administração pública japonesa vive o momento de condução dessas mudanças. Vale mencionar, nesse sentido, a reestruturação organizacional que diminuiu o número de ministérios e agências de 22 para 12, traçou metas anuais de redução do número de servidores em cada órgão e deu maior poder ao gabinete do Primeiro Ministro (Conselho de Política Econômica e Fiscal) no processo de desenho das políticas públicas. Também foram tomadas medidas para reformular os processos de seleção de novos servidores, de redefinição dos quadros de vencimentos básicos e gratificações, de capacitação em cooperação com o setor privado e de criação do sistema de avaliação por desempenho.

Os governos nacional e local possuem juntos cerca de 4 milhões de servidor público, conforme o gráfico abaixo, que retrata os números do ano fiscal de 2006<sup>1</sup>. Na esfera do governo nacional, os cerca de 1 milhão de servidores dividem-se



Fonte: Profile of National Public Employees, FY 2006. Elaboração própria.

entre serviços denominados “especiais”, que constituem as funções militares, e serviços “regulares”, que englobam funções administrativas, diplomáticas, policial, de controle aéreo, entre outras.

A proporção do funcionalismo em relação à população japonesa é de 35,2 servidores para cada mil cidadãos. Tal proporção é próxima à da administração brasileira em que há 37,73 servidores para cada mil cidadãos, mas inferior se comparada à proporção de outros países desenvolvidos como França (96,3 servidores), EUA (80,6 servidores) e Reino Unido (73 servidores)<sup>2</sup>.

Assim como outros países desenvolvidos, o Japão está enfrentando o desafio do envelhecimento acelerado de sua população que gera impactos na formação de seu funcionalismo público e nas definições de políticas públicas. Hoje, um em cada quatro japoneses tem mais de 65 anos. Caso as taxas de natalidade e de mortalidade se mantenham no mesmo patamar, em 2050, 41% da população estará aposentada (mais de 65 anos). Segundo Ryuji Ohta, consultor de um instituto de pesquisa especializado em gestão de recursos humanos no Japão, “nesse ritmo, em 2200 não haverá mais japoneses no mundo”.

Algumas medidas sendo conduzidas pelo governo japonês são: a melhoria das condições de trabalho para os servidores públicos que tenham filhos (como concessão de indenizações pecuniárias, horas reduzidas de trabalho<sup>3</sup> e creches), extensão da idade de aposentadoria compulsória de 60 para 65 anos, planos de trabalho especiais para servidores aposentados e incentivos para as mulheres que retornam ao trabalho após terem filhos. No entanto, a forte cultura do trabalho que leva os japoneses a se dedicarem primordialmente à sua vida

profissional, bem como as tradições familiares, que colocam na figura da mulher a responsabilidade pela criação dos filhos, serão os grandes desafios para o sucesso de parte dessas medidas. As jovens que decidem seguir uma vida profissional e ascender precisam competir em um ambiente que praticamente desconhece mulheres em cargos altos de direção e prevê forte dedicação e jornadas de trabalho estendidas para os períodos noturnos e finais

---

***“O job rotation é tanto requisito para progressão, como forma de capacitação. O servidor da administração central é incentivado a trabalharnas administrações locais, em outros órgãos da administração central ou mesmo na iniciativa privada e em organismos multilaterais.”***

---

de semana. A decisão de não ter filhos é cada vez mais comum entre os casais jovens.

### **A gestão de pessoas no serviço público japonês**

Na administração pública japonesa, pode-se dizer que o sistema de gestão de pessoas é caracterizado por parâmetros e regras bem definidos, elaborados de maneira centralizada com claras definições de aplicabilidade e abrangência. Por

exemplo, há pouca margem de discricionariedade para enquadramentos excepcionais de situações salariais de servidores ou da forma de ingresso no serviço público, uma vez que os critérios gerais são dados, divulgados e monitorados por uma agência central.

A National Personnel Authority (NPA) foi criada em 1948 como a agência central de pessoal civil para assegurar a gestão democrática e eficiente da administração pública nacional, buscando a proteção dos interesses e do bem-estar dos servidores públicos. Embora apenas 11,6% do funcionalismo japonês<sup>4</sup> esteja submetido diretamente às orientações da NPA, pode-se dizer que o escopo de intervenção da agência é muito maior, visto que as diretrizes e tendências lançadas pela agência muitas vezes são incorporadas para os outros serviços nacionais e também locais.

A NPA se apresenta como uma organização altamente independente e neutra, embora esteja sob jurisdição do gabinete do Primeiro Ministro. As funções da NPA incluem atividades-padrão de gestão de pessoas, de orientação sobre condições de trabalho e de apuração quase-judicial de demandas específicas de servidores. A NPA elabora orientações sobre questões como planejamento e implementação dos exames de seleção de novos servidores, capacitação conjunta para os servidores de altas carreiras dos diversos ministérios, remuneração, jornadas de trabalho e assuntos disciplinares.

A preocupação com a neutralidade da NPA parece ser uma constante. A NPA monitora a situação das áreas acima mencionadas e emite orientações dirigidas ao aprimoramento e à reavaliação de parâmetros com base em pesquisas desenvolvidas pela própria agência. De acordo com os representantes da agência,

neutralidade implica garantir que tais orientações não sofram intervenções dos órgãos governamentais ou das classes de servidores.

Uma das principais questões que se encontram no âmbito das orientações da NPA é a definição da remuneração dos servidores, hoje composta pelo salário básico e por benefícios. Essa composição, entre os servidores nacionais, é, em média, de 86,2% de salário básico e 13,8% de benefícios. São diversos tipos de benefícios como aqueles concedidos em função da região em que trabalha o servidor, para aqueles que possuem família, por trabalhos perigosos, hora-extra, entre outros.

Existem dez tipos de tabelas de salário correspondentes às áreas de atuação do servidor (médica, educacional, de segurança, de pesquisa, de administração geral, de conhecimentos técnicos, fiscal, previdência, serviços marítimos e os chamados serviços designados para os postos mais altos da burocracia japonesa). Essas tabelas definem os níveis salariais que um servidor pode alcançar de acordo com o seu tempo de trabalho, atribuições e desempenho.

As tabelas de salário são utilizadas como um instrumento de referência para a compreensão da progressão funcional e salarial dos servidores, bem como viabilizam a implementação de um sistema de avaliação por desempenho que gera impactos na remuneração e nas promoções. A Tabela 1 mostra, como exemplo, a evolução da remuneração dos funcionários do quadro de serviços administrativos.

A variação da remuneração é dada de acordo com o nível de responsabilidade, o tipo de organização de lotação e o desempenho individual do servidor.

Essa tabela de remuneração possui mais de três dezenas de passos. O número de degraus a ascender dependerá do desempenho do servidor no ano anterior

**Quadro 1: Plano de cargos para os profissionais em serviços administrativos (abril/2000)**

Organizações	Níveis										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ministérios e agências	Oficial		Oficial sênior	Chefe de unidade			Diretor assistente		Diretor adjunto	Diretor	
<i>Bureaux</i> regionais	Oficial		Oficial sênior	Chefe de unidade		Diretor assistente		Diretor		Diretor de departamento	Chefe do <i>bureau</i>
<i>Bureaux</i> das Prefeituras	Oficial		Oficial Sênior	Chefe de unidade		Diretor		Chefe do <i>bureau</i>			
Escritórios locais	Oficial		Oficial sênior	Chefe de unidade	Diretor		Chefe do <i>bureau</i>				

Fonte: National Personnel Authority (2007)

**Tabela 1: Salários dos serviços administrativos (abril/ 2000, em ienes\*)**

Passos	Níveis										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	-	-	189.000	225.000	243.100	264.300	244.300	306.300	341.300	308.200	430.100
2	137.500	174.800	196.300	233.300	252.300	273.500	293.800	316.600	353.700	392.800	444.800
3	141.900	181.400	203.800	242.000	261.700	282.800	303.600	327.100	366.100	405.400	459.500
4	146.500	188.900	211.300	251.100	270.500	292.100	313.700	333.800	378.200	418.000	474.300
5	151.800	195.000	219.500	260.400	279.300	301.500	323.700	348.500	399.100	430.700	488.800
6	157.700	200.500	227.600	269.100	288.200	311.100	333.900	359.200	402.000	443.100	503.200
7	163.800	206.000	235.600	277.800	297.000	320.700	344.100	369.300	413.800	455.300	517.500
8	170.200	211.400	243.200	286.300	305.700	330.300	354.100	379.100	425.800	466.900	531.800
9	174.800	216.400	249.900	294.700	314.400	339.900	363.800	388.800	437.600	478.300	546.100
10	178.600	220.900	256.400	302.900	322.900	349.400	373.300	398.400	448.700	489.400	560.400
11	181.800	225.400	262.800	310.800	331.200	359.000	382.600	408.000	458.800	499.200	571.800
12	184.700	229.800	268.500	313.300	338.900	368.400	391.600	417.600	468.500	508.200	579.200
13	187.500	234.100	274.100	325.500	346.500	377.600	400.300	426.600	476.400	515.800	586.300
⋮											

Fonte: National Personnel Authority (2007)

\* US\$ 1 = 120 ienes

ao da revisão de salários. Com um desempenho considerado excelente, o servidor ascenderá oito degraus, com um bom desempenho, seis degraus, se razoável, quatro degraus, se abaixo do razoável, dois degraus e com um mau desempenho, não ascenderá.

Uma característica interessante do sistema de remuneração japonês é o princípio da equiparação dos salários do serviço

público com os da iniciativa privada, fundamentado na idéia de que os salários dos servidores são pagos pelos tributos, que variam de acordo com os resultados da iniciativa privada.

Dessa forma, há, anualmente, um ajuste salarial no serviço público que deve acompanhar a variação dos salários recebidos pelos empregados de empresas privadas. A partir de levantamentos feitos

com base em uma amostra das grandes empresas da iniciativa privada, comparam-se a remuneração de empregados da iniciativa privada e a de servidores públicos com níveis de atribuições, idade e educação semelhantes. Dessa forma, o servidor público receberá a mesma elevação ou redução salarial do empregado da iniciativa privada em situação equiparada. A NPA emite anualmente uma recomendação para a revisão da remuneração dos servidores, que é submetida ao gabinete e sujeita às deliberações e resoluções do Parlamento.

### Desenvolvimento de pessoas

Como acontece em outros países, inclusive no Brasil, as ações voltadas ao desenvolvimento de pessoas no governo japonês vêm ganhando destaque no âmbito da gestão do funcionalismo público. O incentivo ao reconhecimento do desempenho e do mérito individual na mobilidade vertical dos servidores públicos, o sistema de *job rotation* e as atividades de capacitação são alguns dos exemplos.

Parece ser consenso entre intelectuais e administradores japoneses que, para que o país continue a crescer de forma competitiva, é necessário que o mérito seja o principal fator de progressão profissional tanto na iniciativa privada como no serviço público. Significa dizer que o secular critério de ascensão profissional condicionada à antigüidade deverá ser mitigado consideravelmente.

No governo central japonês, essa orientação é refletida no novo sistema de avaliação que condiciona os ajustes salariais, conforme apresentado anteriormente. Um sistema de cinco níveis de desempenho foi implementado em 2006. Antes disso, o desempenho do servidor era retratado em

apenas duas categorias – razoável ou bom –, com um leve diferencial de acréscimo no salário. A mudança de 2006, baseada nas tendências dos países do Ocidente, gerou críticas por parte dos servidores, que questionam a subjetividade da avaliação feita hoje unilateralmente pelas chefias imediatas.

Há experiências nesse sentido também nos governos locais. Nos últimos anos, foram anunciadas pelo governo central medidas de descentralização de políticas públicas. Tais medidas, no entanto, segundo relatos dos representantes dos governos locais, não foram acompanhadas de ampliações dos recursos humanos e orçamentários. Diante desse novo contexto, iniciativas que gerem aumento da eficiência dos governos locais tornam-se imprescindíveis. O incentivo de melhores desempenhos, por meio da implementação de um sistema de avaliação por mérito, é entendido como uma dessas iniciativas.

Em Nagasaki, por exemplo, todo ano o servidor é orientado a definir suas metas para o ano seguinte. Essas metas são revisadas em entrevista junto a seu superior hierárquico. Findo aquele ano, o superior hierárquico avalia o desempenho do servidor a partir das metas estipuladas conjuntamente e, em segunda entrevista, explica ao servidor o resultado de sua avaliação. Esse sistema de avaliação foi aplicado em 2006 apenas entre os servidores da área médica como um piloto. Há previsões de ampliação da implementação para os próximos três anos, considerando-se também a realização de ações complementares como sessões de orientação geral para os servidores da prefeitura e sessões específicas para os supervisores. A medida visa, além de incentivar melhores desempenhos, motivar os servidores para torná-los mais pró-ativos e criativos e ampliar o diálogo entre superiores e subordinados.

Se, por um lado, o Japão busca referências no Ocidente para o desenvolvimento de seu funcionalismo público, existem experiências aplicadas há mais de décadas no Japão que são hoje objeto de análise como possíveis alternativas para as administrações públicas de outros países.

A experiência do *job rotation* é um deles. Tal expressão começou a ser utilizada nos anos 1950, no Japão, para designar um tipo de funcionamento de organizações em que o funcionário é responsável não por uma tarefa específica, mas por uma série de tarefas que são “rodiziadas” com certa frequência.

Atualmente, no serviço público japonês, o sistema de *job rotation* representa uma mudança planejada de lotação e função do servidor público. Ele é utilizado tanto como requisito para progressão na carreira, como forma de capacitação. Em determinados momentos da carreira, o servidor da administração central é incentivado a trabalhar nas administrações locais, em outros órgãos da administração central ou mesmo na iniciativa privada e em organismos multilaterais. Nestes dois últimos casos, a viabilidade da mudança depende de sua área de atuação.

Há discussões na literatura acerca dos benefícios e das desvantagens de um sistema de *job rotation*. Defende-se que esse sistema combate a monotonia e incentiva o aprendizado e inovações. As mudanças programadas de funções e tarefas geram expectativas de construção de novas perspectivas de conhecimento e experiências. Ao mudar de lotação, o servidor tem a possibilidade de importar técnicas e metodologias utilizadas em outras funções para criar novas soluções para a sua organização atual. Desenvolve-se, assim, a habilidade da organização em lidar com situações de mudanças e promove-se ambientes de aprendizado e

de construção de redes de contatos que ultrapassam os limites das organizações<sup>5</sup>.

Por outro lado, o *job rotation* é considerado pela literatura especializada uma barreira clara ao alcance de graus mais elevados de especialização, que é uma das principais ferramentas para a renovação e a eficiência. A utilização do *job rotation* deve ser questionada, portanto, para trabalhos como pesquisas científicas e em áreas de alta tecnologia. A aplicação do *job rotation*

---

***“Há pouca margem de discricionariedade para enquadramentos excepcionais de situações salariais de servidores ou da forma de ingresso no serviço público, uma vez que os critérios gerais são dados, divulgados e monitorados por uma agência central.”***

---

exige que haja uma organização mínima para o mapeamento dos postos de trabalho. É sempre difícil identificar trabalhos apropriados para cada pessoa na organização. Além disso, os custos materiais e não-materiais, como mudanças nos ambientes de trabalho, costumes e culturas, não são baixos<sup>6</sup>.

No que se refere à designação de servidores públicos para trabalhar em empresas privadas, deve-se considerar alguns riscos envolvidos. Nos anos 1980 e 1990 foram noticiados vários casos de improbidade administrativa no governo japonês relacionados aos *amakudari*. A expressão que significa “aquele que caiu

do céu” foi utilizada para designar os servidores públicos aposentados que passavam a ser empregados na iniciativa privada com o intuito de facilitar os negócios das empresas com seus antigos órgãos de trabalho. A preocupação com a punição exemplar dos que foram considerados infratores e a criação de regras e instâncias especializadas<sup>7</sup> para a prevenção e apreciação desses casos reverteram a situação. Ainda hoje, há grande seriedade na condução das questões disciplinares e na preservação da ética nas instituições governamentais<sup>8</sup>.

A aplicação do *job rotation* deve ser avaliada em cada caso, considerando-se diversos aspectos como o custo e o benefício em relação à especialização, a estrutura organizacional, os períodos de rodízio, os sistemas de avaliação, as restrições para evitar abusos ou improbidades, entre outros.

Vale destacar, ainda, nas ações de desenvolvimento de pessoas algumas atividades de capacitação que apresentam particularidades interessantes.

Promover eventos de capacitação atraentes para altos dirigentes é um desafio no governo japonês, assim como no Brasil e em outros países. Novas metodologias vêm sendo exploradas no sentido de criar oportunidades de compartilhamento de experiências e de aprendizado conjunto no Japão. Uma delas é a realização de debates em torno de um tema de interesse comum reunindo altos dirigentes do governo japonês e importantes personalidades da sociedade, como o presidente de uma multinacional ou um Prêmio Nobel. Outra metodologia é *Aspen Method*, que utiliza a literatura clássica para discussões entre altos dirigentes sobre valores e idéias de nação que se pretende construir.

Uma outra vertente de capacitação emergente no Japão é a voltada para as servidoras que buscam ascensão em suas carreiras profissionais. Hoje, apenas 1% dos cargos de alta direção é ocupado por mulheres. Atividades de preparação das servidoras com base na construção de redes de apoio é a estratégia que vem sendo adotada nessas capacitações.

A ampliação das ações de capacitação no exterior é um reflexo da crescente preocupação em preparar os quadros públicos japoneses para responder aos desafios da globalização e para lidar com a maior complexidade da gestão das políticas públicas. Anualmente é definido o número de servidores que participará de cursos de curta e longa duração (dois anos). Na década de 1990, participaram de cursos de longa duração, em média, cerca de 60 servidores por ano. Já em 2005, esse número passou para 125 pessoas.

É interessante questionar como um país que investe intensamente na capacitação de seu funcionalismo público e se propõe a manter padrões equânimes de salários com a iniciativa privada enfrenta fortes dificuldades de inserção da mulher em seus quadros mais qualificados e mais bem remunerados.

Indagação semelhante pode ser feita ao se observar as iniciativas para promoção de mudança no perfil do funcionário público – que deve se tornar mais pró-ativo e participativo –, mas em um contexto que hoje ainda permanece de forte rigidez hierárquica.

Nesse sentido, cabe mencionar o questionamento de Livia Barbosa quando trata da implementação do sistema de mérito na administração pública japonesa: “...que tensões nascerão deste movimento de um sistema que privilegia a antiguidade para outro que enfatiza o mérito e como isso será feito

em uma sociedade que sempre trabalhou em grupo e capitalizou o mérito individual para o grupo?”<sup>9</sup>.

Lidar com esses contrastes parece ser etapa fundamental do processo de renovação do serviço público japonês.

(Texto recebido em março de 2007. Versão definitiva em março de 2007)

---

## Notas

\* Este ensaio é resultado da participação da autora do Seminar on Public Personnel Administration For Middle Level Officials (Seminário sobre Administração de pessoal no serviço público para servidores ocupantes de cargos equivalentes a direção e assessoramento) promovido pela National Personnel Authority do Governo Japonês (NPA) e pela Japan International Cooperation Agency (JICA). A NPA é a agência central para administração de pessoal civil do governo japonês. Entre suas principais funções estão o planejamento e a implementação dos concursos públicos, as recomendações para a melhoria das condições de trabalho, incluindo questões como remuneração e limites de horas de trabalho, e a definição de diretrizes para capacitação e gestão por desempenho. A JICA, por sua vez, é a agência de cooperação japonesa responsável por promover os programas de treinamento para países em desenvolvimento com o intuito de apoiar os esforços de auto-aprimoramento para geração de progresso econômico e melhoria na vida dos cidadãos desses países. A JICA seleciona anualmente cerca de 8 mil participantes de 150 países e áreas do mundo. Os tipos de atividades desenvolvidas são programas de treinamento em grupo, de longo prazo (ex.: mestrados e doutorados) e programas focados na realidade de um país ou região. O seminário em questão classifica-se na primeira modalidade de treinamento em grupo e contou com a participação de 11 servidores com atuação na área de gestão de pessoas do Brasil, Gana, Kosovo, Líbano, Nepal, Ruanda, Ilhas Salomão, Sri Lanka, Tailândia, Trindade e Tobago.

<sup>1</sup> Abril de 2006 a março de 2007

<sup>2</sup> Profile of National Public Employees, FY 2006. International Affairs Division, Employee Welfare Bureau, National Personnel Authority, Governo Japonês. Publicado em Novembro de 2003 e revisto em Setembro de 2006.

<sup>3</sup> As orientações sobre essa medida podem ser acessadas em: <[http://ssl.jinji.go.jp/english/kankoku\\_houkoku/1opinions2006.pdf](http://ssl.jinji.go.jp/english/kankoku_houkoku/1opinions2006.pdf)>.

<sup>4</sup> Trata-se dos 505 mil servidores que compõem o serviço público civil do nível nacional, excluindo-se os professores, policiais, membros dos outros poderes e empregados de empresas públicas e agências.

<sup>5</sup> COSGEL, M.; MICELI, T. On Job Rotation. *Research Papers in Economics*. Working Paper 1998-02R. <[www.econ.uconn.edu/](http://www.econ.uconn.edu/)>. Consultado em: 25 de março de 2007.

<sup>6</sup> HUYNH, D. *Job Rotation, Corruption, and Tax Administration in the Developing Countries?* Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan. 20 dez. 2003. <[www.grips.ac.jp/vietnam/JVEC/pdf/WS031220HuynhPaper.doc](http://www.grips.ac.jp/vietnam/JVEC/pdf/WS031220HuynhPaper.doc)>. Consultado em: 25 de março de 2007.

<sup>7</sup> Ethics Board – comitê especializado para a avaliação dos processos disciplinares composto por altos dirigentes da administração pública e Ethics Supervisory Officer – servidores designados para apoiar o comitê em seus órgãos.

<sup>8</sup> Algumas medidas que nos parecem exagero como a descrição detalhada em normas das vedações para os servidores públicos como, por exemplo, a proibição para



jogar golf ou participar de karaokês em salas reservadas com representantes de empresas que possam ter contratos com a administração pública ou, ainda, a punição administrativa do servidor que comete infrações penais como dirigir embriagado ainda que fora do horário de trabalho, são justificáveis diante da conduta severa que se adotou para as questões disciplinares no governo japonês.

<sup>9</sup> BARBOSA, L.. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47, vol. 120, n. 3. ENAP: Brasília, set./dez., 1996.

---

Natália Massaco Koga

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente lotada na ENAP. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP). Foi pesquisadora visitante da LBJ School of Public Affairs da Universidade de Texas. Contato: natalia.koga@enap.gov.br

## Reportagem

# 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

*Claudia Asazu e Larissa Mamed*

Criar um ambiente propício para a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, sair da estrutura hierárquica de comando-e-controle com a articulação de ações horizontais, estruturar redes de parcerias para a obtenção de informações qualificadas. Foi um pouco do que fizeram – e muito bem – as equipes vencedoras do 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A experiência “Gestão da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação”, da Eletronorte, que vem buscando reduzir o desequilíbrio de investimento em P&D do setor elétrico brasileiro nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, obteve o primeiro lugar. O segundo colocado foi a iniciativa “Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas”, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que inova ao propor a institucionalização das práticas de avaliação e monitoramento com a atuação de uma unidade – a SAGI – de forma horizontal e transversal em relação às secretarias finalísticas do ministério. A terceira colocação ficou com o projeto “Hospitais Sentinela: estratégia brasileira para a vigilância sanitária de produtos de saúde na fase de pós-comercialização”, desenvolvido pela

Anvisa, que dá um passo adiante na melhoria da “segurança do paciente”, tema que vem chamando a atenção de pesquisadores da saúde há décadas. Os dois primeiros colocados receberam, respectivamente, uma viagem técnica a instituições congêneras da Espanha e da França, patrocinadas pelas embaixadas dos dois países. A cerimônia de premiação aconteceu no Palácio do Planalto, no dia 28 de março. Leia, a seguir, mais detalhes sobre essas experiências vencedoras.

### **1º colocado: Eletronorte – Gestão da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação**

#### **A equipe**

Álvaro Raineri de Lima  
Gliender Pereira de Mendonça  
Cristiane Xavier Resende  
Roberto Meira Junior  
Renata Pires da Silva  
Mariana Lopes Peixoto  
Victor Frota da Silva  
Thais Pires Alvim  
Marluce Garcia de Souza  
Josilene Victor de Oliveira

Inovar no setor elétrico, formando parcerias com instituições de pesquisa e empresas da região amazônica, envolvendo os técnicos de todas as áreas da empresa. A Eletronorte, concessionária de energia elétrica que gera e transmite para a região amazônica e comercializa energia em todo o País, desenvolveu, com essa meta, o

Programa Eletronorte de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico.

Anualmente, o programa inicia-se com o levantamento de necessidades de P&D da empresa, pela Intranet, que gera um “banco de necessidades”. Essa base de dados é disponibilizada, para consulta e recepção de projetos via Internet, a instituições de ensino e pesquisa de todo o Brasil. Buscando incentivar a participação das instituições de P&D da região amazônica, a empresa realiza, desde 2002, workshops com a comunidade acadêmica e científica local, apresentando as demandas em P&D da Eletronorte. Oferece também cursos intensivos de elaboração de projetos no padrão Aneel – o exigido pela empresa –, em parceria com a agência.

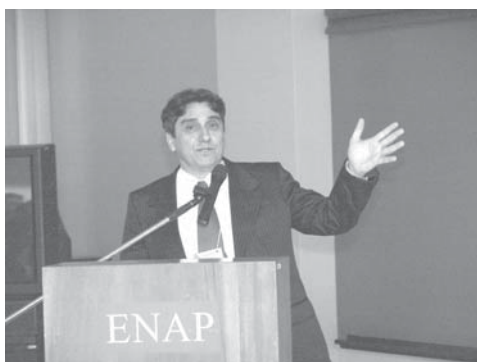
As propostas recebidas formam, por sua vez, um “banco de projetos de P&D” e passam, então, à etapa de avaliação e priorização. Cada projeto é avaliado de acordo com uma metodologia padronizada, com base em três perspectivas – técnica, social e econômica – e 15 fatores, resultando em uma classificação geral. A pontuação é feita por uma equipe de especialistas, composta por 66 técnicos multidisciplinares de todas as diretorias. A capacidade da instituição de fazer parcerias conta pontos. “Se uma insti-

tuição, por exemplo, de São Paulo entra sozinha em um projeto, ela não ganha pontos no quesito parcerias. Se fizer uma parceria com uma empresa do Amapá, ganha pontos. E se o projeto atender a alguma demanda, por exemplo, da Eletronorte e da CEB ao mesmo tempo, também ganha pontos”, explica Álvaro Raineri de Lima, da Gerência de Coordenação dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento da Eletronorte. “A ideia era eliminar um círculo vicioso. As melhores instituições sempre conseguiam os projetos, os financiamentos e melhoravam ainda mais. Procuramos incluir os pequenos também”, diz. No primeiro ciclo, em 2000/2001, participaram três instituições de P&D, sendo apenas uma da região amazônica; no ciclo 2004/5, foram aprovados 57 projetos, dos quais dez de instituições da Amazônia e os demais em parceria com instituições dessa região.

Com base na pontuação final atribuída, os projetos integram a “carteira de projetos de P&D” e, sendo aprovados, receberão financiamento. Em 2006, foram 153 propostas apresentadas, das quais 40 foram contratadas. Engana-se quem imagina que os projetos somente tratam de amplificadores, hidrogeneradores e sistemas de monitoração de tensão. Uma das unidades levantou uma questão sobre o comportamento das pessoas que moram embaixo de uma linha de transmissão, o que resultou em um projeto de cunho antropológico.

### Um sistema de P&D em três níveis

O Programa Eletronorte de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico insere-se no Sistema de Gestão de Tecnologia e Inovação da empresa, iniciado em 2004, que se formula em três níveis. No estratégico, um comitê formado por dois representantes de cada diretoria da



Álvaro Raineri de Lima, na apresentação do projeto da Eletronorte.

## Recursos para P&D no setor elétrico

Pela Lei 9.991/00 (alterada pela Lei 10.848/04), as concessionárias de geração e empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o percentual de, no mínimo, 1% de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico. Desse montante, 40% é distribuído para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, gerenciado pelo MCT, 40% para projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentos estabelecidos pela Ancel e 20% para o MME para custeio de estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético. A lei estipula ainda que 30% dos recursos destinados ao Fundo Nacional sejam aplicados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Um levantamento realizado pelo CGEE, em 2002\*, porém, mostra que apenas 12,2% foi investido nessas regiões. O montante de investimentos vem crescendo. No ciclo 1998/1999, 13 empresas destinaram, a 63 projetos, recursos no valor de R\$ 12,9 milhões. Em 2004/2005, eram 88 empresas, em 430 projetos, com um investimento de R\$ 146,8 milhões.

\* MENEZES NETO, Edson Leal et al. *Identificação de oportunidades, desafios e problemas no setor elétrico - Região Nordeste*. Brasília: CGEE, 2002.

empresa define os macro-temas de P&D&I e os rumos da organização a cada ano. Para este ciclo, por exemplo, foram estipulados 26 “gargalos tecnológicos” (ou seja, oportunidades, desafios e problemas) para serem resolvidos.

No nível tático, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico procura gerir de forma integrada as ações da empresa – composta da sede e de unidades descentralizadas em nove estados – e operacionalizar as estratégias e diretrizes estabelecidas para o ano. Por fim, no nível operacional, encontra-se a Rede Eletronorte de Tecnologia (RET), formada pelos coordenadores locais de P&D e pelos gerentes de projetos, que fazem a interface com as instituições de ensino e pesquisa.

A empresa também busca incentivar a inserção tecnológica regional com a formação de parcerias com instituições acadêmicas da região amazônica. “Amapá, Acre, Roraima e Tocantins não tinham, até 2005, cursos de engenharia em suas

universidades federais. Sugerimos, então, um ‘modelo de apadrinhamento’. A UnB, por exemplo, apadrinhou a Universidade de Tocantins para criar um curso de engenharia”, ressalta Raineri. Nessa parceria, entram também o MEC e o MME. Em outros casos, a Eletronorte disponibiliza as suas instalações e laboratórios para uso da universidade.

Pela Lei 9.991/00, as concessionárias de geração de energia são obrigadas a aplicar, anualmente, no mínimo, 1% de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico. Esse valor, na Eletrobrás, era de R\$ 18 milhões até alguns anos atrás. Em 2005, porém, o montante destinado à P&D – que inclui a destinação prevista na lei, os recursos próprios e os captados pela empresa junto a financiadores – chegou a R\$ 38 milhões.

O número de profissionais envolvidos na gestão da tecnologia e da inovação na empresa também aumentou, passando de três, antes da implementação da experiência, para 29.

## 2º colocado: Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

### A equipe

Rômulo Paes de Souza, Jeni Vaitsman, Roberto Wagner Rodrigues, José Raimundo da Silva Arias, Luis Otávio Pires Farias, Leonor Pacheco, Caio Nakashima, Márcio Andrade Monteiro, Mônica Rodrigues, Sérgio Paz Magalhães, Marcelo Gadelha, Sarah Gerhard, Carlos Eduardo Brasileiro, Welaine Lima, Patrícia Abreu, Monique Menezes, Mariana Santos, Carmela Zigoni Pereira, Renato Rebello, Cláudia Baddini Curralero, Daniela Peixoto Ramos, Gláucia Alves de Macedo, Júnia Valéria Quiroga da Cunha, Dionara Barbosa, Antonio José Gonçalves Henriques, Patrícia Villas Boas, Aíla Vanessa Cançado, Denise Porto, Lisa Barbosa, Jomar Álace Santana, Marcy Soares, Danielle Valverde, José Antonio Iturri, Flávia Henrique, Lucélia Pereira e Michele Soares.

Em 2004, o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) passava a contar, além de suas secretarias finalísticas – que cuidariam das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania –, com uma secretaria dedicada exclusivamente à função de avaliação e monitoramento de seus programas, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). A idéia era institucionalizar essa prática e incorporá-la à gestão das políticas do ministério.

O cenário que a SAGI encontrava era, no mínimo, desafiador. Localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas, que detém os dados gerenciais e informações dos programas, a SAGI tinha de convencer os gestores de que as ações de monitoramento e avaliação eram essenciais para a melhoria do desempenho das ações do ministério. Não havia, porém, uma cultura de avaliação e monitoramento e era preciso construir uma cultura de cooperação interna. “Como observou

Wildawsky, há muitos anos, as organizações não gostam de ser avaliadas. Era comum a confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o que produziu alguma resistência em relação ao papel do SAGI”, relatam Jeni Vaitsman, Roberto Wagner Rodrigues e Rômulo Paes de Souza<sup>1</sup>, em *O Sistema de Avaliação e Monitoramento das políticas e programas sociais – a experiência do MDS*.

Foi inicialmente montada uma equipe multidisciplinar, com profissionais recém-formados de diferentes áreas e investimentos na aquisição de equipamentos de informática e em cursos de capacitação e

### O ministério

O MDS foi criado em janeiro de 2004, pela Medida Provisória nº 163, com a fusão do Ministério da Assistência Social (MAS), do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada diretamente à Presidência da República. O ministério é responsável hoje por 22 programas, destacando-se, entre outros, o Bolsa Família, que atende hoje 11,1 milhões de famílias, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), hoje integrado ao Bolsa Família, que beneficia 1 milhão de crianças e adolescentes de até 16 anos, e o Programa Cisternas, que, em parceria com organizações sociais locais, busca garantir o acesso à água potável no semi-árido por meio da difusão dessa tecnologia popular. Em 2005, os gastos com desenvolvimento social atingiram R\$ 16,9 bilhões, ou cerca de 0,9% do PIB. Somando os recursos investidos pelos ministérios da Saúde e da Educação, os recursos chegam a R\$ 76 bilhões (3,9% do PIB). Nesse ano, os programas do MDS beneficiaram cerca de 50 milhões de pessoas.

treinamento. Os recursos vieram do Tesouro – parte do qual foi executado por meio de projetos de cooperação com a Unesco, a FAO e o PNUD, entre outros – e de empréstimos do Banco Mundial e do BID.

Dada a diversidade de definições de avaliação em monitoramento na literatura, buscou-se, então, um entendimento comum sobre o que eles seriam, criando-se um arcabouço conceitual mínimo no ministério. Foi feito também um levantamento sobre o que já existia nas secretarias finalísticas: dados, responsáveis pela sua produção e gestão, fluxos e usuários, bem como ferramentas e sistemas de informação e para a construção de indicadores de monitoramento, um levantamento das variáveis existentes nos

sistemas de informação do ministério e as rotinas de recebimento de dados. Por fim, para aumentar a cooperação entre as secretarias, foram criadas instâncias colegiadas, reunindo representante de todas elas, como o Grupo de Trabalho de Avaliação e Monitoramento – que elabora a política do MDS nessa temática, bem como o plano anual de monitoramento e avaliação – e o Comitê Gestor de Tecnologia e Informação.

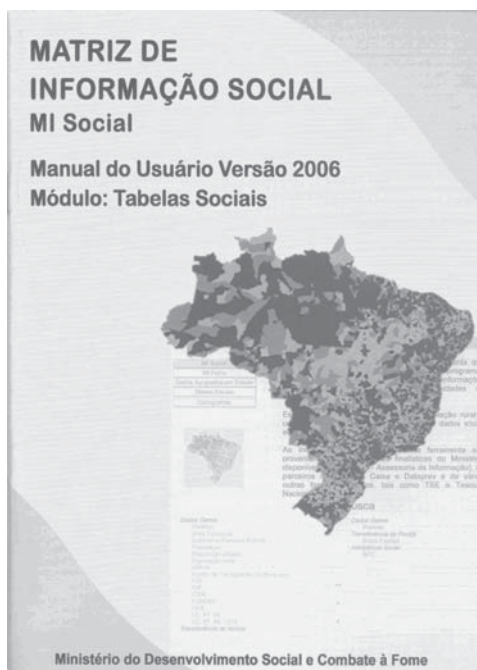
Esse processo culminou com a criação do Sistema de Avaliação e Monitoramento, que se desdobra em dois subsistemas: o de monitoramento e o de avaliação. O primeiro permite acompanhar o desempenho dos programas com relação às metas, com base em dados gerenciais.

### O ciclo da política de avaliação do MDS

<p><b>1 - Discussão</b> <i>SAGI + secretaria finalística</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição da avaliação a ser realizada</li> <li>- Relevância do estudo proposto</li> </ul>	<p><b>2 - Termo de referência</b> <i>SAGI + secretaria finalística</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do termo de referência</li> <li>- Revisão do termo pela secretaria finalística</li> </ul>	<p><b>3 - Contratação</b> <i>Órgão de cooperação internacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovação do termo de referência</li> <li>- Contratação da instituição executora</li> </ul>
<p><b>4 - Definições</b> <i>SAGI + secretaria finalística + instituição executora</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição de questões relevantes</li> <li>- Disponibilização dos dados necessários para a realização da pesquisa</li> </ul>	<p><b>5 - Acompanhamento</b> <i>SAGI + instituição executora</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento dos instrumentos</li> <li>- Visitas de campo</li> <li>- Avaliação e aprovação dos relatórios parciais e do final</li> </ul>	<p><b>6 - Resultados finais</b> <i>SAGI + secretaria finalística + instituição executora</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recomendações da avaliação pela instituição de pesquisa</li> <li>- Reunião com gestores</li> <li>- Retroalimentação dos programas</li> </ul>
<p><b>7 - Divulgação dos resultados</b> <i>SAGI + secretaria finalística + instituição executora</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação dos resultados finais ao MDS</li> <li>- Seminários abertos ao público externo</li> </ul>	<p><b>8 - Publicações</b> <i>SAGI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadernos de estudos</li> <li>- Relatórios de pesquisa</li> <li>- Livros</li> </ul>	<p><b>9 - Disponibilização dos microdados</b> <i>SAGI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilização dos microdados para o CIS</li> </ul>

Fonte: MDS

Como parte desse subsistema, foram desenvolvidas duas ferramentas, disponíveis na Intranet do MDS: o Dicionário social de variáveis e indicadores de programas (DICI-VIP) e a Matriz de informações sociais (MI Social), que possibilita a consulta de dados, informações e indicadores dos programas do ministério, organizados em diferentes níveis de agregação territorial, gerando tabelas, planilhas, gráficos e mapas.



O subsistema de avaliação é responsável pela contratação e divulgação de estudos de diferentes tipos, em parceria com organismos internacionais e instituições de pesquisa públicas e privadas. Há hoje 61 pesquisas, das quais 29 já foram concluídas. Elas são resultado de processos que fazem parte do ciclo da política de avaliação. É um ciclo começa com a discussão da avaliação a ser realizada juntamente com a secretaria finalística, passa pela contratação da instituição executora e termina na publicização dos dados, seja por meio de publicações,

disponíveis no site do MDS, em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), seja no Consórcio de Informações Sociais (CIS), um banco de dados sociais mantido pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da USP, em parceria com a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), disponível em [www.nadd.prp.usp.br/cis](http://www.nadd.prp.usp.br/cis).

### 3º colocado: Projeto Hospitais Sentinela: estratégia brasileira para a vigilância sanitária de produtos de saúde na fase de pós-comercialização

#### A equipe

Clarice Alegre Petramale, Maria Regina Scholz, Davi Rumel, Alessandra Torres Willer, Roberta Buarque, Rafaelo Diogo Penha Soares, Patrícia Fernanda Toledo Barbosa, Nayana Souza Vilarinho Gomes

Até 2002, havia grande dificuldade de desenvolver a vigilância de produtos de saúde pós-mercado devido à desqualificação da informação que chegava à Anvisa<sup>2</sup>. Isso acontecia porque, muitas das vezes, a informação aparecia na forma de “denúncia” entre empresas que visavam diminuir a concorrência; não havia tampouco tradição dos profissionais de saúde e dirigentes para notificar a ocorrência de falhas (não conformidade) e de eventos adversos (efeito nefasto, não previsível e indesejado do equipamento ou do medicamento). Nesse contexto, segundo Clarice Alegre Petramale, coordenadora do Núcleo de Vigilância de Eventos Adversos, prevalecia a dúvida: “Como desenvolver a possibilidade de fazer uma vigilância pós-comercialização?”.

A resposta veio na forma do projeto Rede Hospitais Sentinela, que une o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, do qual faz parte a Anvisa<sup>3</sup>, o Programa de

Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), 104 hospitais convidados e 84 hospitais colaboradores.

Para a seleção dos 104 hospitais que participariam do projeto, a Anvisa privilegiou aqueles de médio e grande porte, que realizassem assistência, pesquisa e ensino com o uso de tecnologias médicas complexas e variadas e que, principalmente, desenvolvessem programas de residência médica. A distribuição geográfica das instituições acompanhou a proporção de hospitais de alta complexidade nos estados. Dessa forma, tem-se, por exemplo, 46 participantes de São Paulo e cinco do Distrito Federal. A surpresa ficou por conta do Acre, que integra a rede com oito hospitais.

À medida que a rede se consolidava, alguns hospitais não convidados manifestaram interesse em participar também e passaram a atuar como colaboradores. Apesar de não receberem recursos financeiros, esses colaboradores são treinados para notificar eventos adversos ao sistema.

Na rede, cada instituição deve formar uma equipe multidisciplinar de gerência de risco, sendo a Anvisa responsável pela capacitação de seus gerentes. Essa instância é responsável por gerenciar a probabilidade de um evento adverso acontecer e prevenir sua ocorrência. “Cerca de 2/3 dos casos é de equipe não adequadamente capacitada, desconhecimento da norma de utilização ou da dosagem correta da medicação, etc”, afirma Clarice. Ou seja, muitas das vezes o problema é interno e pode ser corrigido pela própria instituição. Daí a necessidade de qualificação e de uma equipe multiprofissional.

A rede opera em um sistema de parceria em diferentes níveis para ajudar também nesse processo de investigação interna. Um hospital A pode entrar em contato, individualmente, com o hospital B para verificar se determinado evento se observa ali também ou colocar essa dúvida a todos os participantes da rede, antes de fazer a notificação à Anvisa. A agência, por

### A segurança do paciente e os eventos adversos

Com base em estudos realizados nos EUA, Austrália, Nova Zelândia, França, Inglaterra, Dinamarca e Canadá, Mendes e outros\* definem evento adverso como “lesão não intencional que resultou em incapacidade temporária ou permanente e/ou prolongamento do tempo de permanência ou morte como consequência do cuidado prestado”. Esse fenômeno atinge hoje, segundo os autores, níveis alarmantes: somente nos EUA, cerca de 100 mil pessoas morrem em hospitais a cada ano. Traz, ainda, grandes prejuízos financeiros. Nos EUA, estima-se que os custos anuais provocados pelos eventos adversos estariam entre US\$ 17 e 29 bilhões. No Reino Unido e na Irlanda do Norte, esses eventos geram custos da ordem de 2 bilhões de libras ao ano com o prolongamento dos períodos de internação. A questão, mostram os autores, não é nova. Já em 1850, o médico húngaro Ignaz Semmelweiss estabelecia a relação entre a ocorrência de infecção e a higiene da mão. Em 1854, a italiana Florence Nightingale – considerada fundadora da enfermagem moderna – chamava a atenção para os riscos da má higiene nos hospitais aos pacientes. No Brasil, até há pouco tempo, diz Clarice Alegre Petramale, coordenadora do Núcleo de Vigilância de Eventos Adversos, os eventos adversos eram considerados “fatalidade”. “Hoje, têm-se mais consciência de que fatalidade não existe”, afirma.

\*MENDES, Walter et al. Revisão dos estudos de avaliação da ocorrência de eventos adversos em hospitais. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 8, nº 4, 2005, pp. 393-406.



sua vez, atua também no caminho inverso: diante da suspeita de possível falha ou evento adverso, ela lança essa informação aos hospitais da rede para a verificação na prática.

Caso o problema identificado não seja de caráter intrínseco ao hospital, há necessidade de notificar a Anvisa, que avalia as informações recebidas, para então proceder à auditoria.

Entre as explicações do sucesso da rede estão a colaboração e a rápida comunicação entre os hospitais, que criaram um grupo de discussão no Yahoo, chamado “Olho vivo, faro fino”, pelo qual trocam

experiências e comparam problemas. A Anvisa também está no grupo, registrando alertas quando necessário.

A participação na rede traz outras vantagens. Ela confere poder de barganha ao hospital, que consegue exigir, dos fornecedores, mais qualidade nos produtos e serviços, o que favorece principalmente os hospitais localizados em regiões mais distantes dos grandes centros. As empresas fornecedoras, principalmente as pequenas, também saem ganhando: elas praticamente recebem dos grandes hospitais uma “consultoria gratuita” sobre formas de aperfeiçoar seus produtos.

#### Outros finalistas do concurso

- 4º lugar: **Gestão dos Escritórios Brasileiros de Turismo no exterior** – Embratur
- 5º lugar: **Como um protocolo de classificação de risco pode qualificar o encaminhamento dos pacientes na emergência** – Hospitais de Clínicas de Porto Alegre
- 6º lugar: **Reinserção do aluno ao seu ambiente de convívio escolar e social após a alta hospitalar do Hospital de Clínicas de Porto Alegre**- Hospital de Clínicas de Porto Alegre
- 7º lugar: **Rede SUAS: o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social** – Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS)
- 8º lugar: **Apuração automática do desempenho da distribuição do serviço SEDEX** Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)
- 9º lugar: **Melhoria de gestão com foco no trinômio: pessoas, processos e tecnologia da informação** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
- 10º lugar: **Implantação do pré-atendimento na agência dos correios Adolfin de Pinheiros/ SP** – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

#### Notas

<sup>1</sup> Respectivamente, diretora do Departamento de Avaliação e Monitoramento, diretor do Departamento de Gestão da Informação e Recursos Tecnológicos e secretário de Avaliação e Gestão da Informação.

<sup>2</sup> A Anvisa é responsável pela fiscalização de produtos e serviços de saúde, desde a fase de registro e autorização da entrada desses produtos no mercado, até a fase de pós comercialização, na qual ocorre o acompanhamento e fiscalização dos produtos.

<sup>3</sup> Fazem parte do Sistema, a Anvisa, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, os Centros de Vigilância Sanitária Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, os Laboratórios Centrais de Saúde Pública, o Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz e os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde, em relação às ações de vigilância sanitária.

*RSP Revisitada*

# A transformação do Estado e a reforma do serviço público civil

*Texto publicado na RSP de novembro de 1937 (ano 1, v. 1)*

*Urbano C. Berquó*

Si ha realidade histórica que não possa ser negada ou desconhecida em nossos dias, essa é, sem dúvida, a importância rapidamente crescente que o Estado vem adquirindo desde que a *grande guerra* começou a abalar em seus fundamentos a organização *decimononesca* da vida social da humanidade. De 1929 para cá, entretanto, a extensão do poder e das responsabilidades do Estado está se processando com tal vigor que mesmo alguns observadores argutos das grandes transformações sociais de nosso tempo se mostram atônitos e incapazes de apreender a sua justa significação.

A Grande Depressão – no dizer tão acertado de Lionel Robbins – foi um terremoto que provocou o desabamento de uma parte considerável da estrutura econômica do mundo, deixando patentes, ao mesmo tempo, a inadequação e a ineficácia dos velhos metodos e instrumentos tradicionalmente empregados na terapêutica das crises. Essa grande depressão, prolongada, profunda, múltipla,

originada e agravada por uma sucessão e uma superposição de crises, bancária, agrícola, monetária, industrial, política – determinou um desajustamento geral, manifesto de forma impressionante tanto no domínio dos fatos como no das idéias.

Surpreendidos, desconcertados por seus efeitos, cuja amplitude e seriedade não haviam sequer pressentido, os dirigentes da quasi totalidade dos países se viram de um momento para outro forçados a agir com presteza para impedir que, em virtude de um colapso econômico de gravidade sem precedente, a própria organização social viesse a ser afetada em seus alicerces. O direcionismo econômico deixou de constituir um assunto de discussões e controvérsias de caráter teórico ou de significação doutrinária para se pôr na realidade dos fatos como um problema prático de vital interesse para todas as nações.

Certo, ainda existem economistas e teóricos políticos de compreensão tarda, que persistem em asseverar que a direção de uma dada economia nacional pelo Estado não é possível nem desejável. Êsses retardatários raciocinam como si o direcionismo econômico fôsse simplesmente uma questão de simples opção e não um imperativo irresistível das circunstâncias históricas.

A ausência de uma percepção segura e rápida da natureza do problema e a falta de adequação do aparelhamento administrativo ao desempenho das novas e graves incumbências que lhe eram impostas, fizeram, porém, com que o desenvolvimento do direcionismo econômico nestes sete anos se processasse da maneira mais empírica, às apalpadelas, ora com avanços excessivos, ora com recursos bruscos, quasi sempre de forma pouco rendosa, isto é, com um *gaspillage* tal que

os devotos do *laissez-faire*, em sua incurável miopia, julgaram ver nisso uma triste confirmação prática de seus pontos de vista teóricos. Um ilustre economista francês, Henri Hauser, dizia não ha muito, em artigo publicado na *Révue Economique Internationale*, que no mundo inteiro existe hoje *uma economia dirigida sem direção*.

Que sentido pode ter essa afirmação indubitavelmente irônica em seu aspecto paradoxal? Simplesmente o que estamos procurando mostrar: que o Estado se viu repentinamente – em muitos casos diante de um verdadeiro *salve-se quem puder!* – obrigado a assumir a direção suprema das atividades econômicas nacionais, sem que os governantes estivessem preparados para isso e sem que pudessem dispor dos instrumentos e meios convenientes.

Daí o cunho de improvisação, a carência de organicidade que apresenta em cada país, mesmo naqueles em que o Estado já possuía, na prática como na doutrina, um caráter totalitário, o conjunto de medidas adotadas com o objetivo de permitir que o poder público pudesse dar desempenho à tarefa, agora obrigatória, de direção da vida econômica. A medida, porém, que o nacionalismo econômico se acentuava, mais evidente se tornava que – longe de circunscrever a sua ação dirigente ao domínio da economia, aliás tão vasto e de fronteiras tão difíceis de demarcar na prática – o Estado teria que ampliá-la a todos os setores da atividade humana.

Ao Estado ideal do velho liberalismo – mal necessário que a sabedoria política deveria restringir ao mínimo – a realidade histórica contrapunha a exigência de um Estado dinâmico e onnipotente na defesa do interesse público. É claro, porém, que não se trata de um Estado absorvente, hipertrofiado, um *monstro frio* destruidor de toda individualidade e compressor de toda iniciativa.

Não, o Estado que as profundas transformações estruturais destes últimos lustros estão exigindo e moldando é êsse grande *harmonizador de dissonâncias* a que se refere Morstein Marx, ou seja, o regulador supremo, árbitro e orientador das múltiplas atividades individuais em conformidade com o interesse nacional. Êsse novo Estado, cujo surto por vezes doloroso se constata por toda parte, tem necessariamente que apresentar uma *feição administrativa dominante*.

“Administrative power appears as one of the established political facts in present-day government” já constatava um autor norte-americano em 1928 (Ernst Freund, *Administrative Powers over Persons and Property*). Fritz Morstein Marx, em seu excelente estudo sobre “Civil Service in Germany”, do qual transcrevemos essa citação de Freund, acrescenta: “desde então, a depressão econômica tem por toda parte dado origem a instituições de emergência, cujas principais funções são antes de caráter administrativo do que legislativo ou judicial. A significação política do poder executivo está crescendo constantemente”. Consta assim êsse autor alemão que, independentemente de quaisquer ideologias, vem a ação estatal, em consequência da formidável depressão econômica iniciada em fins de 1929, se tornando cada dia mais executiva, ou, em outras palavras, revestindo uma feição administrativa acentuada.

“A administração pública em seus múltiplos aspectos – aduz ainda Morstein Marx – tornou-se o principal intermediário pelo qual a síntese estatutariamente formulada entre a iniciativa privada e o bem público é transformada em atualidade social. Em seu papel de intermediário, ela é hoje uma das forças dominantes que moldam a atitude cívica. Muito mais do que os ramos legislativo e judicial do

governo, ela realiza dia a dia, através abundantes e mais ou menos subtis contactos com o povo, a omnipresença do Estado. O poder executivo não pode, por conseguinte, continuar a ser encarado meramente como um agente secundário de legislação. A área de interesses humanos que êle virtualmente cobre corresponde à diversidade perplexionante das competições individuais, ou porque elas afetem o grupo como tal, ou porque a mútua interdependência que caracteriza a sociedade contemporânea imponha uma reconciliação e um ajustamento, onde quer que um conflito pareça provável. Dada essa expansão obrigatória, é óbvio por que a eficiência administrativa é cada vez mais reconhecida como o fundamento de um bom governo”.

É, pois, um fato de meridiana evidência que o poder público está passando presentemente por uma transformação extensa e profunda, cuja principal característica consiste na afirmação da preeminência da função administrativa – preeminência essa exigida pelas condições da vida contemporânea, não sendo, portanto, como pensam tantos doutrinários sem senso realístico, um resultado da aplicação de ideologias políticas. Trata-se de uma tendência histórica observada desde vários decênios, mas acentuada fortemente pela grande guerra e suas consequências e, de forma ainda mais violenta, pela grande depressão econômica de 1929 a 1936.

Nesta etapa da era industrial em que estamos vivendo, indagar si o Estado deve ou não dirigir a economia nacional é apenas fazer um esforço intelectual inútil para resolver uma pseudo-questão. O Estado tem forçosamente que agir como um elemento de direção suprema nesse e em outros domínios da vida social.

A verdadeira questão que o direcionismo faz surgir é a seguinte: *até que ponto deve fazer-se sentir essa direção, a que normas deve ela obedecer para que os seus resultados sejam os mais favoráveis à comunidade nacional?* Pensamos que a ação do Estado atualmente deve visar, antes e acima de tudo, harmonizar, coordenar, sintonizar as atividades de várias ordens que se exercem no seio da sociedade, de modo a assegurar-lhes o máximo rendimento em proveito da comunidade, procurando, ao mesmo tempo, dentro de tal orientação, garantir aquele mínimo de liberdade e de iniciativa individuais sem o qual não é possível o bom funcionamento de uma economia complexa como a atualmente dominante.

O direcionismo econômico, sendo uma imposição dos fatos, se manifesta sob as formas mais diversas e os graus mais variados nas diferentes economias nacionais. Em cada uma destas, em conformidade com o seu *tipo de constituição*, com as suas características individuais e com as circunstâncias históricas, a tendência direcionista se refrata, se amolda às condições da ambiência.

Não é, pois, sem razão que se empregam como equivalentes de *dirigida*, na qualificação de economia, entre outros termos que não nos ocorrem agora, os seguintes: *planificada, ordenada, deliberada, guiada, organizada, compensada, controlada, manobrada, vigiada, regulada, orientada*. Não ha evidentemente sinonímia perfeita entre tais qualificativos; ao contrário, êles revelam diferenças bem apreciáveis na maneira de conceber o direcionismo econômico.

Mas em meio a tão pronunciadas diferenciações, que a prática e conseqüentemente as suas primeiras tentativas de interpretação teórica revelam, ressaltam alguns aspectos que podem ser considerados essenciais e permanentes. Um dêles

consiste na compreensão cada dia mais generalizada e nítida da imprescindibilidade de se nortear a ação do Estado segundo as linhas bem definidas de um *plano* que abranja o conjunto dos problemas econômicos nacionais e procure resolvê-los levando em conta principalmente o interêsse da Nação.

Aliás, a nossa Constituição, determinando em uma de suas disposições transitórias que seja elaborado um plano econômico nacional, mostra que os nossos legisladores constituintes de 1934 souberam perceber claramente que a *planificação* não é hoje apenas conveniente, mas também necessária. Devendo, pois, dirigir a economia nacional em conformidade com um plano, é claro que o Estado tem necessidade de proceder a uma reforma profunda de sua estrutura a fim de torná-la adequada ao desempenho dessa nova, difícil, complexa e importantíssima função.

A vida econômica de nossa época é cada vez mais dominada por um imperativo: o da *eficiência*. Todas as atividades, quer as empregadas no domínio da produção, quer as que se exercem no da repartição, vão tomando um aspecto progressivamente técnico. A racionalização, surgida modestamente como um esforço para elevar dentro de quadros restritos o rendimento do trabalho industrial, ampliou de tal forma a sua esfera que não ha setor da atividade humana em que ela presentemente não se tenha tornado necessária.

Nessas condições, não poderá o Estado ser um dirigente seguro, um regulador eficaz, um árbitro sábio da vida econômica, si não estiver capacitado a proceder como o agente supremo da racionalização, como o promotor da racionalização integral. Já disse Harold Laski, nesse livro admirável que é “A

*Grammar of Politics*”, que a ação administrativa do Estado contemporâneo é preponderantemente uma *questão de técnica*. Técnica de direção, de *direção planificada*, acrescentamos.

A reforma da aparelhagem administrativa estatal tornou-se assim uma necessidade urgente, e é por êsse motivo que, mesmo nos países de regimes políticos e condições sociais mais distanciadas, a premência dessa reforma se tem feito sentir com alta intensidade. O afeiçoamento da maquinaria da administração pública – afeiçoamento deliberado, conciente – às grandes incumbências que lhe são agora universalmente reconhecidas, ocupa, por conseguinte, um lugar de destaque na ordem do dia dos problemas de govêrno de maior importância atual e de significação futura mais relevante.

Ora, a eficiência de uma administração pública depende diretamente e em primeiro lugar – é axiomático – da qualidade de seu *pessoal*. Daí a atenção redobrada que está merecendo hoje a questão do aperfeiçoamento do serviço público civil, por parte de todos os dirigentes nacionais cômicos de suas imensas responsabilidades.

Sem um serviço público civil racionalmente organizado, não pode o Estado fazer frente, senão com um desperdício intolerável de esforços e de recursos e, portanto, com uma eficácia muito reduzida, aos problemas de crescente complexidade, cuja solução não pode, entretanto, ser achada, ou sequer encaminhada, sinão pelo poder público. Um Estado ineficaz, emperrado, incapaz de agir com segurança no trato de assuntos como os de ordem econômica, que interessam vitalmente a comunidade nacional, constitue nas condições da vida contemporânea uma verdadeira ameaça à ordem social e à segurança institucional.

Tornar eficiente o aparelho estatal nas presentes circunstâncias históricas é, pois, contribuir da forma mais segura para neutralizar os efeitos dos múltiplos fatores de desagregação da ordem social, que hoje mais intensamente do que nunca se manifestam por toda parte. Não há, portanto, problema algum, cuja solução esteja reclamando atualmente maiores e mais concientes esforços dos governantes de quasi todos os países, do que o da reforma da estrutura e dos métodos da administração pública.

Mas, como dissemos acima, a eficiência de uma administração pública depende, sobretudo, da qualidade de seu *pessoal*. A importância do elemento humano é tão preponderante aí que se torna inteiramente vão qualquer esforço no sentido de aperfeiçoar e aumentar o rendimento da maquinaria administrativa, que não seja precedido ou acompanhado *pari passu* pela execução de um programa de elevação da capacidade funcional dos servidores do Estado.

Aquilo que os ingleses e os norte-americanos chamam *personnel policy* está sendo objeto de estudo, de investigações e debates, em diversos países, sobretudo nos Estados Unidos, havendo hoje em consequência disso abundante bibliografia consagrada aos vários aspectos que apresenta naturalmente êsse problema. Nos Estados Unidos, a política de recuperação e reforma – o *New Deal* – posta em prática pelo presidente Roosevelt veio deixar visíveis os males incalculáveis decorrentes da falta de um serviço público civil à altura das grandes responsabilidades do Estado contemporâneo.

Andrew Jackson – afirmou recentemente o professor Dixon Ryan Fox, presidente do Union College, de Schenectady –, consagrando o *spoils system*,

desprofissionalizou por completo o serviço civil norte-americano. De meio século para cá, entretanto, graças principalmente à substituição gradativa do regime de *patronage* pelos dos concursos públicos, os maus resultados do *spoils system* têm sido consideravelmente atenuados.

Mas, ainda assim, uma das maiores dificuldades encontradas pela política roosevelteana consistiu precisamente na carência de um pessoal administrativo capaz de fazer face às novas, grandes e árduas tarefas que a necessidade de lutar eficazmente contra a depressão vinha impor com uma premência verdadeiramente atordoadora. O mesmo ocorreu, de maneira mais acentuada aqui, ou mais atenuada ali, em quasi todos os países.

Das grandes nações, talvez tenha sido a Inglaterra aquela em que o Estado encontrou menos dificuldades em adaptar os seus meios de ação às novas condições oriundas da depressão. Deve ela, isso quasi inteiramente à excelência de seu *Serviço Civil*, sobretudo, à *classe administrativa*, cuja competência mais uma vez posta rudemente à prova numa emergência de tanta gravidade, se reafirmou de maneira vitoriosa em benefício da comunidade britânica.

Mas, de modo geral, se pode asseverar que, de 1930 para cá, não ha nação em que o problema da reorganização, e em muitos casos simplesmente da organização, do serviço público civil não se tenha posto com agudeza. A depressão econômica a todas atingiu profundamente – estruturalmente seria até mais acertado dizer – em graus diversos, é certo, e por isso mesmo a urgência da reforma do aparelhamento administrativo do Estado, em particular do serviço público civil, foi ressentida desigual, mas simultaneamente por toda parte.

Para enfrentar a resolução de problemas substancialmente idênticos – os decorrentes da extensão de suas atribuições, mórmente as relacionadas com a direção das atividades econômicas nacionais – os diversos Estados se viram forçados a fazer apêlo a métodos e medidas que, analisadas a fundo, demonstram uma unidade essencial. Em seu último relatório anual, o Sr. Harold Butler, diretor da Repartição Internacional do Trabalho, salientou com muita justeza êsse fato para demonstrar que, não obstante as maiores divergências existentes, política e socialmente, a técnica da ação estatal, que vem sendo desenvolvida em conseqüência da luta contra a depressão, é fundamentalmente a mesma em quasi todos os países.

Em inteira conformidade com o programa desta Revista, procuraremos, numa série de artigos ulteriores, pôr em relêvo os aspectos essenciais da transformação da estrutura e do funcionamento do Estado contemporâneo, tendo em vista, principalmente, fazer ressaltar o caráter de *necessidade* de que, em conseqüência disso, se reveste a reforma do serviço público civil. Fa-lo-emos mantendo-nos sempre fieis ao critério que nos parece o único admissível no exame de tão relevante questão: o de inteira independência em relação a qualquer ideologia política ou doutrina sociológica.

Rio, 7 de outubro de 1937.

\* Foram mantidas a ortografia e a acentuação gráfica da época.

## Para saber mais

### Sobre gestão ambiental

- [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)
- [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

### Sobre o setor elétrico brasileiro

- [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)
- [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)
- [www.eln.gov.br](http://www.eln.gov.br)
- [www.eletrabras.gov.br](http://www.eletrabras.gov.br)
- <http://www.eletrabras.gov.br>
- [www.cgee.gov.br](http://www.cgee.gov.br)

### Sobre parceiras público-privadas

- <http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>
- MOORE, Mike. *Criando valor público*. ENAP/Editora Letras & Expressões/BID, 2000

### Sobre o Japão

- [http://ssl.jinji.go.jp/top\\_e.htm](http://ssl.jinji.go.jp/top_e.htm)
- [www.jica.org.br](http://www.jica.org.br)

### Sobre inovação

- <http://inovacao.enap.gov.br>
- [www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)
- [www.planejamento.gov.br/premiodest.htm](http://www.planejamento.gov.br/premiodest.htm)
- [www.innovations.harvard.edu](http://www.innovations.harvard.edu)
- <http://inovando.fgvsp.br>

### Sobre desigualdade social

- [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)
- [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)
- [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

## Erramos (RSP, v. 57, n. 4)

Carlos Drummond de Andrade nasceu em Itabira, Minas Gerais, em 1902, e faleceu em 1987, no Rio de Janeiro, e não em 1937, como aparece na página 575 do artigo *Usucapião*.

## 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, no endereço SAIS Área 2-A CEP: 70610-900 – Brasília, DF, A/C Larissa Mamed, Assessoria da Presidência.



# Acontece na ENAP

## Lançamentos

### *Governar em rede*

A ENAP lançou o livro *Governar em rede: o novo formato do setor público*, de Stephen Goldsmith e William D. Eggers. A publicação, feita em parceria com a UNESP, mostra que os governos cada vez dependem menos de servidores públicos desempenhando papéis tradicionais e mais de parcerias, contratos e alianças para realizar o trabalho público. O livro apresenta exemplos concretos, benefícios e armadilhas desse novo modelo de governança.

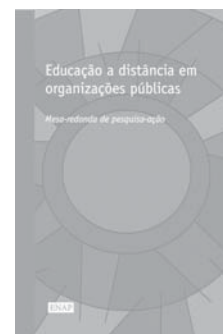


### *Coletâneas de Políticas públicas e de Planejamento e orçamento governamental*

O lançamento das duas coletâneas, que apresentam textos de autores nacionais e internacionais, ocorreu em março. Concebidas para os alunos dos cursos de formação das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e de Analista de Planejamento e Orçamento, as obras servem de apoio didático à formação de servidores.

### *Educação a distância em organizações públicas*

O livro apresenta o resultado das discussões da segunda mesa-redonda de pesquisa-ação, um modelo de fórum de discussão, no qual os atores envolvidos contribuem com seus conhecimentos e experiências para a elaboração de um produto. O livro traz, além de desafios, soluções e metodologias, os relatos das experiências em desenvolvimento nas organizações participantes da mesa.



## Cursos

Para ampliar suas ações de capacitação, a ENAP oferece cursos a distância via Internet. Os cursos são gratuitos, com linguagem acessível e estruturados em módulos seqüenciais, que visam melhorar a compreensão e o autodesenvolvimento. Em abril, estarão abertas as inscrições para os cursos de “Legislação aplicada à gestão de pessoas – Lei 8.112/90 e legislação complementar”, “Legislação aplicada à logística de suprimentos – Leis 8.666/93 e 10.520/02”, “e-Mag – Modelos de acessibilidade ao governo eletrônico”. Este último está sendo oferecido pela primeira vez. Para mais informações, verifique o site da ENAP.

# Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

**1. Artigos:** deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (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. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

#### Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

#### Referências bibliográficas

##### **Livro**

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

##### **Artigo em coletânea**

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

##### **Artigo em periódico**

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

##### **Monografia, dissertação ou tese acadêmica**

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

**2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.

**3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.

**4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.

**5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

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) 3445 7018 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Lançamentos

### Governar em rede: o novo formato do setor público



O livro apresenta exemplos, desafios e armadilhas de um novo modelo de governança, voltado para parcerias, contratos e alianças na prestação de serviços públicos.

### Educação a distância em organizações públicas



O livro apresenta o resultado das discussões da segunda mesa-redonda de pesquisa-ação, um modelo de fórum de discussão, no qual os atores envolvidos

contribuem com seus conhecimentos e experiências para a elaboração de um produto. O livro, além de desafios, soluções e metodologias, também traz os relatos das experiências em desenvolvimento nas organizações participantes da mesa.

### Ações premiadas no 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



O livro traz, em linguagem clara e de fácil leitura, o relato das dez experiências premiadas na 11ª edição do concurso, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio das embaixadas da Espanha e da França. A obra serve de incentivo e reflexão aos gestores que buscam aumentar a capacidade de governar.

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