

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 58, nº 3 - Jul/Set 2007 - ISSN:0034-9240

O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia

Clarice Gomes de Oliveira

**A lei geral de comunicação eletrônica de massa
e a qualidade da programação televisiva**

Maria Cristina Attayde

**Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade
de organizações virtuais no setor público: a percepção
dos gerentes-executivos do PPA**

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário

Gardênia da Silva Abbad

Reportagem: Com educação a distância se vai ao longe

Larissa Mamed Hori

ENAP



Revista do Serviço

Público, 1937-2007

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: Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna: Lino Garcia Borges

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 Silveira de Souza, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto, Sérgio Grein Teixeira.

Expediente

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Paula Montagner –

Editoras: Juliana Silveira Leonardo de Souza –

Coordenador-Geral de Edição: Livino Silva Neto –

Revisão gráfica: Ana Cláudia Borges – *Revisão:* Larissa

Mamed Hori e Roberto Carlos Araújo – *Colaboração:*

Juliana Silveira de Souza – *Projeto gráfico:* Livino Silva

Neto – *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto

Cardoso e Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 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

Endereço eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia The Brazilian civil servant: a typology of bureaucracy <i>Clarice Gomes de Oliveira</i>	269
A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva The Brazilian Eletrocnic Communications Act and the quality of TV programming <i>Maria Cristina Attayde</i>	303
Fatores e estratégias que impactam a aplicabilidade de organizações virtuais no setor público: a percepção dos gerentes-executivos do PPA Factors and strategies that impact virtual organizations in the public sector: the perception of executive managers of the Puriannual Plan <i>Henrique Flávio Rodrigues da Silveira</i>	323
Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário Distance learning: the state of the art and the needed future <i>Gardênia da Silva Abbad</i>	351
<i>Reportagem: Com educação a distância se vai ao longe</i> <i>Larissa Mamed Hori</i>	375
<i>RSP Revisitada: O Brasil e a revolução educacional</i> <i>Jack Soifer</i>	381
Para saber mais	387
Acontece na ENAP	388

O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia

Clarice Gomes de Oliveira

Contexto brasileiro

Contextualizar e entender o processo histórico de formação da moderna burocracia brasileira confunde-se em grande medida com a formação do Estado em nosso País. As administrações colonial e imperial e, até mesmo, a organização estatal do início da República, não são consideradas pela maior parte da literatura como instituições burocráticas nos moldes weberianos. Entretanto, seu legado não pode ser desconsiderado, pois influencia fortemente as relações estabelecidas em momento posterior.

Para Gouvêa (1994), antes de analisar a administração pública brasileira, é preciso lembrar quatro aspectos importantes da história do Brasil colonial: a atração que o País exerceu enquanto colônia de exploração extrativa, a centralização decisória portuguesa, a força do poder local e o sistema de relações personalista. Essas características vão influenciar o desenvolvimento administrativo do País.

A partir da Independência e do Império, teve início a formação do Estado brasileiro, que viria a ser composto por um grupo bastante heterogêneo quanto à estratificação salarial, hierárquica e social, com a organização melhor desenvolvida na captação de impostos (CARVALHO, 2003). A burocracia desse tempo estava longe do modelo weberiano, não havendo preocupação com a racionalização do Estado. O ingresso nos empregos públicos seguia, fundamentalmente, a lógica da distribuição de privilégios.

Na República Velha, a maior marca do Estado era um intervencionismo regulatório direcionado para o principal produto de exportação da época: o café. Praticou-se controle da produção e de taxas, mas dentro de estrutura administrativa pouco desenvolvida. As oligarquias dominavam a cena política (SANTOS, 2006).

Já no século XX, com o início do processo de industrialização, interesse do centro-sul brasileiro, era preciso romper um padrão de funcionamento, voltando-se agora ao “fortalecimento do Governo central, com a centralização jurídico-política, com a unificação dos códigos judiciários e com a unificação do aparelho repressivo” (GOUVÊA, 1994, p. 79). Esse movimento é concomitante à ampliação dos direitos civis ocorrida com a universalização do voto e o estabelecimento de leis de amparo ao trabalhador.

Certamente, o tipo de trabalhador requerido para atuar nessas atividades não estava pronto, havendo uma preocupação com a profissionalização e a capacitação dos burocratas, representada pela criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, que se transformou em 1938 em Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e sobreviveu até 1986¹. Durante sua existência, foram implantados concursos públicos com

características meritocráticas e foram criados órgãos para atuar em variados setores, normas e estatutos.

Contudo, é importante ressaltar, como já dito anteriormente, que práticas herdadas do patrimonialismo continuaram a existir. Apesar de todo o esforço em universalizar o acesso ao emprego público com base no mérito, “a ideologia que comandava as relações entre sociedade e Estado era clientelista² e empreguista, e daí que o número de funcionários ‘extranumerários’, contratados sem concurso e por indicações pessoais, foi sempre superior aos ‘estatutários’” (GOUVÊA, 1994, p.100).

Uma vez estabelecida uma administração burocrática, os movimentos seguintes de reorganização do aparelho estatal passaram a pregar, principalmente, a flexibilização de normas, ou desburocratização, ou, ainda, gerencialismo. Isso é verdade para as transformações realizadas no final dos anos 1960 e para a reforma preconizada em 1995.

Além disso, um ponto em comum entre a Era Vargas e a Ditadura militar é que as mudanças foram implantadas para servir ao modelo de Estado como indutor do crescimento econômico. O desenvolvimentismo é a grande marca de muitos dos governos brasileiros, com poucas exceções. Um papel estatal ativo como ator econômico exige a organização da máquina administrativa. Contudo, o caminho trilhado para a expansão do Estado como agente produtivo direto na era Vargas e no regime militar não é o mesmo. Entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1964, criaram-se novas empresas em diferentes setores com independência jurídica entre si. Já entre 1964 e 1974, o crescimento ocorre com a consolidação de grandes empresas em *holdings* e a proliferação de subsidiárias atuando em diferentes setores (SANTOS, 2006).

Esse esforço de ampliação do Estado acabaria refletido na mentalidade dos servidores públicos, porém não da mesma forma nos dois períodos, como afirma Gouvêa em seu estudo sobre a burocracia na área econômico-financeira:

“[...] esta burocracia [formada a partir do governo de Vargas] tinha alguns traços constitutivos marcantes. Em primeiro lugar, seu espaço de poder era proveniente de recursos políticos que nasciam do fato de serem agentes de um Estado que foi construído para ser forte, porque se apresentava como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, “o interesse público” que defendiam se confundia com o interesse deste Estado. Em segundo lugar, algumas das agências a que pertenciam, principalmente o Banco do Brasil, garantia-lhes um *status* de prestígio e criava fortes laços de solidariedade para manter este seu espaço institucional e suas vantagens funcionais. Em terceiro lugar, era-lhes garantida a possibilidade de adquirirem uma formação técnica e um conhecimento especializado, inclusive com experiências internacionais, além do que seu ingresso no serviço público dava-se por mérito e não por apadrinhamento. Esse conhecimento especializado transformava-se em novos recursos políticos, alargando o seu espaço de poder. Em quarto lugar, eram chamados a atuar e influir na definição do perfil institucional deste Estado que estava em construção, e para isto foram treinados e formados na tradição administrativa que partia da separação entre a ação puramente técnica e organizacional e a ação política. Entretanto, essa isenção pregada na teoria era constantemente abalada por

um intenso clima de debates de idéias e de tendências político-ideológicas que caracterizavam o período, o que os levava muitas vezes a assumir posições.” (GOUVÊA, 1994, pp.131-132).

Os burocratas formados durante o regime militar já não dispunham do mesmo ambiente de debate político ou teórico, vivendo um momento no qual o conhecimento técnico e a especialização

“Contextualizar e entender o processo histórico de formação da moderna burocracia brasileira confunde-se em grande medida com a formação do Estado em nosso País”.

na atividade tomam grande impulso. O “interesse público” passa para as mãos da burocracia, que se considera sua “portadora e guardiã” (GOUVÊA, 1994, p.150-1). Nesse sentido, o regime favorece o desligamento dos burocratas das demandas da sociedade.

Na década de 1980, a burocracia entra em descrédito total. Os problemas econômicos e a ineficiência das políticas

públicas nesse período são fundamentais para debilitar a imagem de quem trabalhava no setor público. Nos anos 1990, havia um consenso na literatura de que o modelo burocrático era ineficiente, dispendioso e que não tinha espaços para mecanismos de controle de resultados e de desempenho dos agentes públicos, importantes para o acompanhamento pela sociedade das ações empreendidas pelos governos. Conceitos como transparência, responsabilização, *accountability*, cidadão-cliente ganham projeção.

Cabe ressaltar que a história da administração pública no Brasil é pontuada por altos e baixos, por momentos em que a organização das atividades do Estado recebeu especial atenção e por outros nos quais não era um tema da agenda de governo. Não há homogeneidade no modelo brasileiro de administração pública. As grandes mudanças citadas previamente (ou tentativas de mudanças) foram todas capitaneadas pelo Governo federal. De acordo com Torres (2004), a burocracia brasileira convive com três modelos administrativos: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano e o modelo gerencial, sem qualquer ordem de sucessão cronológica entre eles e, até mesmo, sem conflitos:

“Assim, podemos constatar que técnicas mais gerenciais e eficientes eram aplicadas em órgãos da administração pública muito antes do Decreto-lei nº 200/1967, que buscou introduzir mais sistematicamente práticas gerenciais no setor público. Da mesma forma, apesar dos esforços de implantação de um modelo gerencial, práticas patrimonialistas de se governar e administrar

o Estado ainda são comuns no cotidiano da administração pública, em todos os seus três níveis de governo e poderes. A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc”. (TORRES, 2004, pp. 140-141).

Esse é o contexto do processo histórico de criação e evolução da administração pública no Brasil. Na próxima seção, apresenta-se o perfil atual do serviço público brasileiro.

Perfil atual dos servidores públicos

Fala-se muito no tamanho e no gigantismo da administração pública no Brasil. Campos (1978) informa que o funcionalismo civil da União contava 65.553 servidores em 1920, cifra que passou para 381.202 em 1963. Em 1984, esse grupo constituía 9,6% da população economicamente ativa (PEA) não-agrícola. Na Argentina e no Panamá, que possuem renda *per capita* semelhante à nossa, essa proporção era de 22,7% e 28,6%, respectivamente. Em 1993, o total de servidores federais equivalia a 7,5% da PEA não-agrícola, sendo próximo de 1% da PEA total. Em 2002, o percentual de servidores do executivo federal em relação à PEA total, incluindo as estatais, não chega a 1%, não tendo passado disso desde então (SANTOS, 2006).

O número de servidores ativos apresenta queda praticamente constante até 2003, quando começa a crescer novamente, em proporção maior que o incremento no

número de aposentados. O número de aposentados aumenta em mais de 150 mil entre 1991 e 1998, quando começa a apresentar tendência decrescente. Contudo, não se pode afirmar se essa tendência reflete uma reorganização da pirâmide etária no grupo de ativos ou um simples aumento no número de óbitos entre os aposentados. De maneira geral, ao longo dos anos, o ritmo de aposentadorias é mais rápido do que o ritmo de realização de concursos públicos.

Atualmente, a maior parte dos servidores está distribuída entre órgãos da

graduação universitária. Contudo, ainda há um contingente significativo de servidores com até o nível médio de escolaridade (237.724). Ainda assim, o próprio órgão que coleta tais informações ressalta que elas refletem apenas a situação identificada no momento do ingresso na carreira, não auferindo os avanços educacionais obtidos pelos servidores ao longo dos anos. Poucas carreiras consideram a titulação para cálculo da remuneração e não é comum o servidor atualizar os dados voluntariamente. Pode-se supor que, atualmente, o número de pessoas com nível superior seja maior.

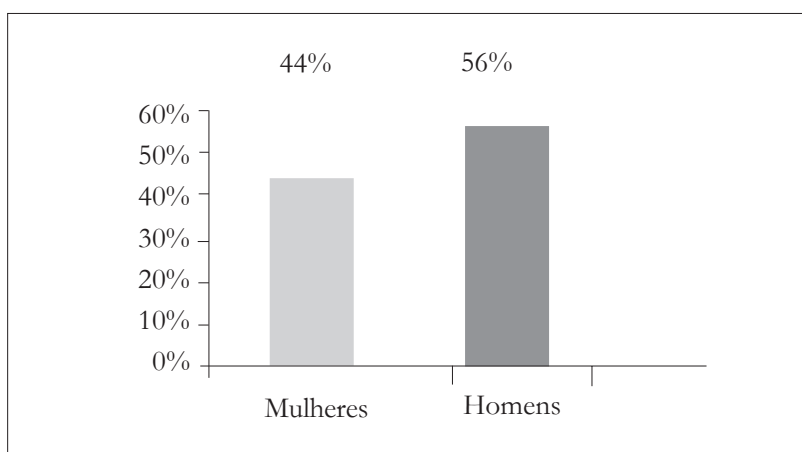


Gráfico 1: Distribuição dos servidores públicos por sexo – 2006

administração direta (39% ou 212.640 pessoas) e nas autarquias (36% ou 201.554 pessoas), grupo preponderante na administração indireta. Ao todo, os servidores ativos somam 559.635 em 2006³.

Quanto à escolaridade do atual quadro de servidores, é de se esperar que grande parte tenha nível superior, pois muitos cargos efetivos exigem essa qualificação no concurso público de acesso. De fato, grande número de pessoas (221.084) empregadas no serviço público civil do poder executivo federal possui ao menos diploma de

Quanto à participação de homens e mulheres no serviço público federal civil, há uma predominância do sexo masculino em 12% em relação à presença de mulheres.

Por fim, os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, demonstram que a remuneração da maioria dos servidores é de até R\$ 3.000,00, quase 25% recebem entre R\$ 3.001,00 e R\$ 6.500,00 e 5,7% ganham mais de R\$ 8.500,00 a cada mês. Confira a tabela a seguir.

Tabela 1: Remuneração mensal dos servidores públicos civis do poder executivo federal segundo faixas salariais – Junho de 2006

Faixas Salariais (R\$)	Servidores (%)
Até 1.000	3,9
De 1.001 a 2.000	34,7
De 2.001 a 3.000	26,1
De 3.001 a 4.500	13,3
De 4.501 a 6.500	11
De 6.501 a 8.500	5,1
Acima de 8.500	5,7

Fonte: MPOG, SRH, Boletim Estatístico de Pessoal nº 123.

1. Inclui administração direta, fundações e autarquias do poder executivo.

2. Não inclui MPU, Bacen, empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebem recurso do tesouro.

De maneira geral, os servidores públicos civis que trabalham para o governo federal têm mais de 30 anos, boa escolaridade, dividem-se entre a administração direta e a indireta e representam menos de 0,5% da PEA. Esse contingente vem sendo renovado com a realização cada vez mais freqüente de concursos públicos.

Ao longo das décadas, a burocracia brasileira passou por diferentes processos, momentos de valorização e outros de críticas e reformas. Hoje em dia, há um sentimento de que as coisas mudaram. Apresentado esse breve panorama histórico e o perfil demográfico atual, resta saber o que essas pessoas querem e o que pensam no exercício de suas funções.

Teorias da burocracia

Estudos sobre burocracia vêm sendo realizados sob diversos enfoques teóricos. Pode-se dizer que tudo começou com Max Weber, pois, no mundo acadêmico, falar em burocracia reporta quase automaticamente a esse autor. O burocrata weberiano como um tipo ideal⁴ é um ser

disciplinado que trabalha seguindo regras claras e legalmente definidas, respeita a hierarquia e goza de estima social. Encarnaria o primado da racionalidade administrativa. Além disso, por conta de seu conhecimento especializado, detém informações profissionais. No limite, isso implica que “a administração burocrática tende sempre a ser uma administração de ‘sessões secretas’: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica” (WEBER, 1982, p.269).

Na prática, a exacerbação das características da burocracia weberiana gerou inúmeras críticas ao formalismo, ao apego às regras e ao grande número de níveis hierárquicos. Burocracia transformou-se em sinônimo de lentidão, entraves, falta de objetividade, desencontro de informações, enfim, tudo que não funciona. Exatamente o oposto do que imaginou Weber em sua obra.

Além do conceito do tipo ideal de burocracia, do qual decorre uma vasta linha de estudos, o individualismo metodológico de Weber estabeleceu os fundamentos da racionalidade, conectando a ação do indivíduo, dotada de um

sentido, com o fim para o qual está orientada. Essa definição é bastante similar à perspectiva adotada pelos teóricos da escolha racional.

Nesse grupo teórico, a contribuição mais famosa para os estudos sobre a burocracia foi dada por William Niskanen. Ele aborda o comportamento da burocracia sob uma perspectiva racional e auto-interessada, transportando o conceito de maximização da utilidade, usado na economia, para sua análise. Em seu trabalho, constrói uma “economia política da burocracia e do governo representativo” (NISKANEN, 1994, p.15, tradução nossa), também conhecida como teoria econômica da burocracia.

O primeiro passo na construção da teoria econômica da burocracia é a definição de *bureaus*. Nesse contexto, o burocrata é um alto dirigente de um *bureau* que possui um orçamento separado e identificável.

A organização financiadora do *bureau*, financiada por impostos ou contribuições, é comandada por pessoas eleitas e encarrega-se de avaliar as atividades e o orçamento propostos pelo *bureau*, aprovar esse orçamento, monitorar os métodos de trabalho e o desempenho e, algumas vezes, aprovar a nomeação do dirigente do *bureau*. Assim, a principal característica do burocrata é sua motivação maximizadora: um orçamento maior permite maximizar as variáveis envolvidas em sua função de utilidade.

O modelo niskaniano, na visão de Bendor (1988), é uma teoria de equilíbrio parcial na qual os políticos – mais especificamente o legislativo, que é o financiador orçamentário da burocracia – são representados como um mecanismo passivo, uma função demandada, e não como um ator estratégico. De maneira geral, o campo acadêmico exhibe cada vez mais um

consenso de que é mais razoável representar todos os tomadores de decisão centrais como atores ativos, transformando o modelo em uma teoria de equilíbrio sobre o que aconteceria quando todos agissem de acordo com as melhores estratégias.

Outra obra importante sobre a burocracia é “*Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*”, de James Q. Wilson (2000). Para o autor, é importante perceber até que ponto os sistemas e arranjos

**“Um papel
estatal ativo como
ator econômico
exige a organização
da máquina
administrativa”.**

administrativos são adequados às tarefas a serem desempenhadas pelas agências públicas, que atuam muito além da maximização da utilidade de suas ações. A visão de Wilson (2000), portanto, supera os pressupostos niskanianos.

Para que uma organização obtenha sucesso em sua atividade, há três questões a considerar: 1) como desempenhar sua tarefa crítica – os comportamentos que se

desempenhados com sucesso permitirão que a organização gere seu problema crítico, isto é, realize o trabalho para o qual foi criada; 2) senso de missão – concordância entre os membros da organização sobre a definição da tarefa crítica; 3) grau de autonomia – liberdade de ação e apoio político externo (WILSON, 2000).

Wilson discorda dos teóricos que vêem o comportamento da organização como a simples soma dos comportamentos de seus integrantes auto-interessados. Exemplificando, cita que o comportamento puramente auto-interessado levaria um soldado a desertar frente a situações de perigo iminente de morte, o que raramente acontece. Wilson (2000, p. 33, tradução nossa) afirma que “para entender a burocracia é preciso entender como os seus trabalhadores da linha de frente aprendem o que fazer”, pois são essas pessoas que justificam a existência da organização pública em si.

De acordo com o autor, as burocracias públicas possuem algumas características que limitam a forma pela qual podem se organizar. Em primeiro lugar, as agências governamentais não podem reter e direcionar os ganhos da organização para o benefício de seus próprios membros, por força da lei. Em segundo lugar, não podem alocar os fatores de produção de acordo com as preferências dos administradores da organização. Em terceiro e último lugar, devem servir a objetivos escolhidos por outros. Isso acontece porque as organizações de governo estão sempre envolvidas, em alguma medida, com atores externos: congressistas, sistema judiciário, políticos e grupos de interesse. Esses atores impõem limites e exercem pressão sobre a organização, que não pode se dedicar somente a suas tarefas (WILSON, 2000).

Wilson (*op. cit.*) afirma que existem dois tipos de executivos governamentais (e muitas combinações dos dois): políticos e de carreira. Eles atuam em quatro estilos de ação: o defensor ou advogado, o tomador de decisão, o guardião do orçamento (*budget-cutter*) e o negociador. Os defensores possuem grande lealdade ao presidente que os nomeou ou tentam persuadir os outros para suas convicções. No primeiro caso, advogam em favor do presidente e, no segundo, em causa própria. Os tomadores de decisão costumam observar o problema, recolher dados, e só então agir para resolver os problemas; combinam uma clara visão do que querem que seja feito com a habilidade para comunicar essa visão e motivar os servidores. O guardião do orçamento está preocupado em cortar gastos e diminuir a influência do Congresso na agência. Por fim, o negociador procura manter a organização sob seu comando negociando apoio com atores externos e internos. Visa diminuir o estresse e a incerteza sobre seu trabalho, aumentar a saúde organizacional e lidar com alguns problemas críticos da organização.

A principal conclusão da teoria de Wilson (2000) é que os burocratas possuem, de fato, preferências. Entre as preferências e desejos de um burocrata, estão também a vontade de fazer bem o seu trabalho, o *status* derivado do reconhecimento e do poder individual, os benefícios derivados de pertencer a uma organização reconhecida e o senso de dever e propósito. Essas são recompensas não materiais que não podem ser ignoradas.

Com seu trabalho, o autor chama atenção para a importância de olhar a organização como um todo e as pressões sobre ela exercidas. Embora as organizações governamentais possuam tarefas, culturas e modelos de autoridade distintos,

todas elas são parecidas em um sentido: “incentivos, cultura e autoridade são combinados da melhor forma para cuidar da tarefa em questão” (WILSON, 2000, p.365, tradução nossa).

Olhando esses três enfoques, é indiscutível o pioneirismo de Weber (1982) e o impacto que teve sua teoria. O burocrata weberiano é uma referência, tanto nos aspectos positivos quanto nos aspectos negativos. Niskanen (1994), aproveitando o gancho da racionalidade de Weber e combinando-o com aspectos da teoria econômica, criou o burocrata preocupado essencialmente com a maximização do orçamento. E Wilson (2000), com seu olhar sobre as organizações, coloca a relevância de fatores ambientais e coletivos na moldagem e orientação das atividades dos burocratas.

Existem outras abordagens teóricas no estudo da burocracia governamental. Ressaltam aspectos sobre a racionalidade limitada, a necessidade de controle e acompanhamento das atividades dos burocratas, sua atuação na formulação e implementação de políticas públicas e a importância de se considerar a influência da noção de interesse público nas ações da burocracia. De maneira geral, estão relacionadas ou estão em parte influenciadas por esses três teóricos pioneiros, cada um a seu tempo.

Regras e legalismo, racionalidade econômica e ênfase nas organizações são perspectivas que fornecem informações relevantes e que ajudam a compreender certos fenômenos da burocracia. Contudo, as pessoas que compõem a burocracia também importam. Seus valores e suas atitudes afetam a maneira como a burocracia – esse ser abstrato – toma forma perante a sociedade. Essa pesquisa insere-se, portanto, em uma

abordagem que busca conhecer os burocratas para compreender a burocracia. A próxima seção apresenta a teoria da burocracia e a tipologia de Downs (1967) para agentes burocráticos.

A teoria da burocracia de Downs

O próprio Downs (idem) afirma que o objetivo de seu estudo é estabelecer uma teoria de tomada de decisão burocrática que permita fazer previsões sobre alguns aspectos do comportamento de uma organização e incorporá-los em uma teoria mais generalizada da tomada de decisão social. São três as premissas fundamentais para essa teoria.

Primeiro, os agentes burocráticos (bem como os demais agentes sociais), buscam atingir seus objetivos de forma racional. Ou seja, agem da maneira mais eficiente possível, dadas as suas capacidades limitadas e o custo informacional. São maximizadores de utilidade⁵, isto é, se o custo de obter algo aumenta em relação a tempo, esforço ou dinheiro, eles passam a desejar menos desse objetivo. Similarmente, quando o custo de obtenção cai, desejam obter mais.

Segundo, agentes burocráticos, em geral, possuem um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, incluindo poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma idéia, uma instituição ou à nação), orgulho do trabalho excelente, e desejo de servir ao interesse público. A partir daí, o autor postula cinco tipos diferentes de burocratas, cada um perseguindo um subconjunto distinto desses objetivos. Cada um é motivado por seu auto-interesse, mesmo quando agindo oficialmente.

E, terceiro, as funções sociais de cada organização influenciam fortemente sua estrutura interna e comportamento, e vice-versa.

Essas premissas são aplicadas ao mundo real, distinto do mundo perfeitamente informado da teoria econômica tradicional. No mundo real, prevalecem as seguintes condições gerais:

- a informação é custosa porque requer tempo, esforço e, por vezes, dinheiro para obter dados e compreender seu significado;
- tomadores de decisão possuem apenas capacidades limitadas tendo em vista o tempo que gastam tomando decisões, o número de questões que podem considerar simultaneamente e a quantidade de dados que podem absorver referentes a qualquer problema.
- ainda que alguma incerteza possa ser eliminada por meio da aquisição de informação, um importante grau de não erradicação da incerteza é usualmente envolvido na tomada de decisões.

Nesse contexto, o agente burocrático, ou burocrata, é alguém que: 1) trabalha para uma grande organização – local onde os membros conhecem menos da metade dos outros membros; 2) é empregado em tempo integral e deriva desse emprego a maior porção de sua renda; 3) a política de pessoal da organização é, ao menos em parte, baseada no desempenho; 4) o resultado do trabalho do burocrata não pode ser avaliado direta ou indiretamente em mercado algum por meio de transações voluntárias e recíprocas, a despeito do trabalho da organização ser avaliado (DOWNS, 1967).

Mesmo com a existência de uma estrutura formal nas organizações e de uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de uma estrutura informal. Informalmente, os indivíduos tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas aqueles relacionados ao desempenho de um papel. Isso abre espaço para que as

pessoas usem os poderes constituídos para estabelecer significância pessoal e poder próprio. Essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização. A manipulação ocorrerá de diferentes formas, dependendo do tipo de agente burocrático (DOWNS, 1967). A teoria vislumbra o mundo real, e, sendo assim, embora assuma que os indivíduos tomam decisões racionais, existem limites a essa racionalidade.

Nesse contexto, cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhar essa função. A função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, é a atividade que se desenvolve, que é valorizada pelos outros e que forma contribuição para a divisão do trabalho. Embora a função social e os motivos privados possam ter alguns objetivos em comum, eles nunca são completamente idênticos. Essa diferença ocorre por duas razões. Primeiro, cada pessoa na sociedade preenche sua função formal na divisão do trabalho durante apenas parte da sua vida e também desempenha outros papéis que, por sua vez, absorvem significativa parte do tempo e energia; esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos, que, inevitavelmente, influenciam as ações dos indivíduos no papel que ocupam na divisão do trabalho (DOWNS, 1967). Segundo, entre a função social e os motivos privados atua o auto-interesse. O agente burocrático também valoriza os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais.

Dessa forma, cada agente burocrático, ou burocrata, possui objetivos variados a

partir do conjunto de motivos listados a seguir:

- poder – pode estar incluído dentro ou fora da organização/departamento;
- renda em dinheiro;
- prestígio;
- conveniência – é expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal, e desejo de aceitar mudanças que reduzem o esforço;
- segurança – definida como a baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência;
- lealdade pessoal – lealdade ao grupo de trabalho do agente, à organização como um todo, a um governo ou a uma nação;
- orgulho por desempenho proficiente no trabalho;
- desejo de servir o interesse público – “interesse público” definido como o que cada agente crê que a organização deva fazer para melhor cuidar/desempenhar sua função social. Não é um conceito uniforme;
- comprometimento com um programa específico de ação – alguns se tornam tão ligados a uma política pública que a percebem como um motivo para determinar o comportamento.

Os cinco primeiros motivos são manifestações puras de auto-interesse. Lealdade e orgulho por desempenho são interesses mistos; desejo de servir o interesse público é quase totalmente altruístico; e comprometimento com uma causa pode servir tanto para o altruísmo como para o auto-interesse (DOWNS, 1967). Downs (1967) reconhece que esses motivos são apenas parte da estrutura completa de motivação, mas são suficientes aos propósitos do autor.

A partir desses motivos, embora possam ser feitas infinitas combinações, Downs (2007) concentra-se em cinco delas para a formação dos tipos de agentes

burocráticos. O autor admite que é uma simplificação, mas acredita que esses cinco tipos permitiram *insights* sobre como os departamentos comportam-se de fato. A tipologia é dividida em dois grupos.

O primeiro grupo é formado por agentes puramente auto-interessados: alpinistas, que consideram igualmente importantes poder, renda e prestígio e são conservadores, como o próprio nome indica, valorizam conveniência e segurança

“A tipologia [de Downs] é um interessante ponto de partida para o conhecimento da burocracia, reconhecendo os indivíduos como um mosaico de interesses decorrentes da função social que ocupam e de seus objetivos pessoais.”

e manutenção do poder, da renda e do prestígio que já possuem.

O alpinista consegue maximizar poder, renda e prestígio de três formas: sendo promovido a cargo mais elevado dentro da hierarquia da organização; aumentando poder, renda e prestígio associados a seu cargo atual com a busca por ampliar as funções, por exemplo; ou mudando para um novo e

mais satisfatório emprego em outra organização.

Os conservadores buscam maximizar a segurança e conveniência, ou seja, agarram-se ao poder, prestígio e renda que já conquistaram e, de preferência, fazendo o mínimo esforço possível. Opõem-se a mudanças, pois estas implicam em riscos. Mas isso não significa que não possam ser promovidos ou não tenham eventualmente que lidar com a mudança, pois fatores internos e externos à organização podem atuar no ambiente. Esse comportamento conservador aumentaria com o passar do tempo, segundo a lei do conservadorismo crescente, pela qual, em cada departamento ou organização, há uma pressão inerente sobre a vasta maioria de agentes para se tornarem conservadores no longo prazo (DOWNS, 1967).

O segundo grupo é formado por agentes com motivos mistos. Os militantes são leais a conjuntos restritos de políticas ou conceitos e buscam o poder tanto para seu próprio benefício, como para a consecução de suas crenças. Já os defensores são leais a um conjunto mais amplo de funções ou à organização em sua totalidade. Buscam o poder para poder influenciar políticas e ações. Por fim, os homens de Estado são comprometidos com a sociedade como um todo e gostariam de influenciar políticas e ações de âmbito nacional, preocupados com o que acreditam ser o interesse geral.

Esses três agentes estão todos relacionados de alguma forma com o interesse público. Aqueles que acreditam perseguir o bem público com a defesa de políticas muito específicas ao longo do tempo, e a despeito de opositores, são classificados como militantes. Tendem a ser fanáticos. Outros acreditam na promoção de objetivos mais amplos de políticas e os

usam como guia na tomada de decisão, independentemente da posição que ocupam: são os homens de Estado, mais filosóficos, que constantemente entram em conflito com a própria baixa capacidade operacional. Finalmente, há aqueles que acreditam na busca de políticas intimamente ligadas ao trabalho da organização em que atuam, que podem variar de escopo com o tempo e com as circunstâncias: esses são os defensores.

Convém ressaltar que a existência desses cinco tipos não exclui a possibilidade de um agente burocrático mudar seu comportamento de um tipo para outro. Homens de Estado são naturalmente pressionados pelo ambiente da organização a se tornarem defensores. Alpinistas que viram suas possibilidades de avanço diminuídas são pressionados a se tornarem conservadores. O comportamento dos agentes burocráticos resulta de uma mistura entre seu auto-interesse e as pressões externas que sofrem.

A tipologia está resumida no quadro a seguir.

Apesar do esforço de Downs (1967) para construir uma teoria que pudesse ser testada posteriormente, poucos estudos práticos foram feitos nesse sentido. A tipologia por ele estabelecida é um interessante ponto de partida para o conhecimento da burocracia, reconhecendo os indivíduos como um mosaico de interesses decorrentes da função social que ocupam e de seus objetivos pessoais. Essa contribuição é a base teórica e metodológica para a realização da pesquisa apresentada a seguir.

Pesquisa de campo

A principal preocupação da pesquisa é conhecer o comportamento burocrático,

Quadro 1: Tipologia de Downs

Agente burocrático	Motivadores principais	Definição	Comportamento
Alpinista	Poder	Exercício de autoridade e responsabilidade em determinados assuntos	- Buscar promoção a postos mais elevados na hierarquia
	Renda	Retorno financeiro da atividade	- Mudar para outra função em outra organização
	Prestígio	Reconhecimento por outras pessoas	- Expandir funções e responsabilidades da posição ocupada ou melhorar desempenho
Conservador	Segurança	Manutenção do nível presente de poder, renda e prestígio	- Opor-se a mudanças - Não buscar promoções
	Conveniência	Redução do esforço empregado	- Apegar-se a regras de procedimentos
Defensor	Interesse público flexível	Promoção de objetivos da organização a qual pertence	- Mudar o escopo de políticas defendidas quando muda de função na hierarquia - Buscar funções com responsabilidades
	Poder	Exercício de autoridade e responsabilidade em determinados assuntos	- Promoção de políticas que favoreçam a organização - Buscar apoio e dinheiro
Militante	Interesse público restrito	Promoção de políticas públicas muito específicas	- Concentrar energias e recursos para suas políticas sagradas
	Comprometimento	Ligação com um programa específico de ação	- Buscar superar todos os obstáculos - Atacar o <i>status quo</i>
Homem de Estado	Interesse público amplo	Promoção dos interesses da sociedade como um todo	- Defender expansão de forma não partidária - Isolar-se das atividades administrativas

baseando-se, para tanto, na tipologia de Downs (1967). Pretende-se verificar a existência da tipologia a partir da tradução dos pressupostos teóricos em itens a serem respondidos em questionário aplicado a servidores públicos civis do poder executivo federal⁶. Dada a inviabilidade de

aplicar questionários a todos os 515.126 servidores ativos nas mais variadas carreiras do poder executivo federal, segundo o Boletim Estatístico de Pessoal n° 123 (BRASIL, 2006), faz-se necessário escolher um grupo específico ou amostra. Os questionários foram, portanto, aplicados

aos estudantes da ENAP, grupo composto por servidores públicos da administração federal procedentes de diferentes locais e que ocupam posições variadas na hierarquia das organizações públicas. É um subgrupo da população, embora não possa ser considerada uma amostra probabilística. Foram aplicados 245 questionários com retorno de 243⁷. Dentre estes, optou-se por considerar apenas os formulários que estavam completamente preenchidos, 195, para efeitos de análise e teste das hipóteses de pesquisa.

A primeira parte do trabalho de análise das respostas é a verificação da existência de uma tipologia de agentes burocráticos conforme a classificação feita por Downs (1967). A segunda, uma análise para comprovar ou refutar as seguintes hipóteses criadas com base na tipologia e em outros aspectos da teoria downsiana:

- Hipótese 1: burocratas em início de carreira tendem a ser mais alpinistas do que os burocratas com mais tempo de serviço;
- Hipótese 2: burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais conservadores do que aqueles em início de carreira;
- Hipótese 3: poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são homens de Estado;
- Hipótese 4: os perfis de defensor e militante não sofrem grande influência do tempo na carreira.

O comportamento descrito no Quadro 1 foi transformado em afirmações sobre as quais o respondente expressou sua concordância ou discordância.

Todas as hipóteses foram testadas após o enquadramento dos respondentes na tipologia de burocrata. Por fim, convém destacar que embora essa tipologia tenha sido criada como base para a construção de uma teoria das organizações burocráticas, tal expansão das conclusões não será

feita. O foco de análise é apenas o servidor público.

Para verificação das hipóteses de pesquisa e elaboração do questionário, faz-se necessária uma seleção de variáveis de estudo. A primeira delas é tempo no serviço público e as demais dizem respeito a grupos de afirmações que visam à tipificação do agente burocrático. Cada afirmação foi construída de forma a refletir um aspecto da teoria. As diferentes afirmações servem para enquadrar o respondente na tipologia. Ao todo, foram determinadas vinte variáveis. Os grupos de variáveis e afirmações foram pensados para englobar diferentes momentos da carreira, conforme quadro a seguir.

Essas variáveis foram transformadas em itens do questionário. O questionário usado foi elaborado com base nas variáveis selecionadas e nos questionários já desenvolvidos por Lind (1991) e Brewer e Maranto (2000). Os itens do questionário correspondem às variáveis selecionadas e cada variável corresponde, predominantemente, a um tipo de agente burocrático. Cinco afirmativas correspondem predominantemente ao tipo alpinista, cinco ao conservador, três ao defensor, três ao homem de Estado e quatro ao militante.

O questionário⁸ foi aplicado, uma única vez, para grupos diferentes entre os meses de novembro e dezembro de 2006. As respostas recolhidas foram agrupadas em uma única base de dados a partir da qual foi feita a análise.

Em seguida, partiu-se para a verificação da tipologia e teste de hipóteses. A construção de tipologias a partir de *surveys* tem sido abordada em pesquisas recentes por meio da análise de aglomerados (também denominada análise de *clusters*), que examina relações de

Quadro 2: Variáveis de estudo

Grupo	Variáveis
Tempo no serviço público	- Anos de trabalho no serviço público
Motivação para a entrada no serviço público	- Salário - Estabilidade - Desejo de servir à sociedade
Objetivos atuais no exercício do cargo	- Acréscimo de responsabilidades - Ascensão funcional - Manutenção da função e, se possível, diminuição do ritmo de trabalho - Oposição a mudanças - Promoção das políticas que acredita serem boas para o País - Defesa dos interesses do departamento/organização - Defesa dos interesses da sociedade brasileira
Motivação para mudar de cargo ou função	- Salário maior - Ambiente de trabalho mais tranquilo
Postura em relação ao trabalho	- Cumprimento das regras e normas formais de procedi- - Divulgação das ações e atividades do órgão - Máximo de empenho pela organização, independente de qual seja - Pouco interesse em atividades operacionais e administrativas - Questionamento do <i>status quo</i> - Superação de obstáculos - Concentração de recursos

interdependência dentro de um conjunto de variáveis. No campo do marketing, por exemplo, é usada em estudos para segmentação do mercado. Ela permite reunir objetos em grupos homogêneos, classificando-os (MALHOTRA, 2006). É um procedimento usado no tratamento de dados multivariados que aglomera os casos sem requerer definição prévia sobre características dos grupos a se formar. Examina um conjunto de relações interdependentes, sem distinção de variáveis dependentes e independentes. Por ser um procedimento aglomerativo que envolve semelhança e dessemelhança, fornece uma resposta analítica razoável para a elaboração de tipologias. Na explicação de Malhotra: “os objetos em cada cluster tendem a ser

semelhantes entre si, mas diferentes de objetos em outros *clusters*. Essa análise é também chamada de análise de classificação, ou taxonomia numérica”. (2006, p. 572). Para o encadeamento, escolheu-se um método de variância, desenhado para minimizar a variância dos dados dentro do aglomerado. Sendo assim, o problema da pesquisa é a classificação dos servidores públicos (agentes burocráticos) em grupos que expressem opiniões consistentes com o comportamento burocrático dos perfis descritos por Downs (1967).

Perfil dos respondentes

O grupo entrevistado é equilibrado quanto ao sexo dos indivíduos, variado em

relação ao tempo de serviço e aos locais de trabalho. Há um bom número de servidores em início de carreira, mas que não chega a constituir maioria.

Quanto ao tempo de serviço, há um grupo significativo de pessoas novas no serviço público, com até três anos de

experiência, que corresponde a 42% dos respondentes. Para as faixas de tempo seguintes – de 4 a 10 anos, de 11 a 20 e acima de 21 anos de serviço –, a distribuição está mais equilibrada, havendo pouca diferença numérica entre esses grupos (18%, 18% e 22%, respectivamente). Como os



Gráfico 2: Distribuição dos respondentes por sexo

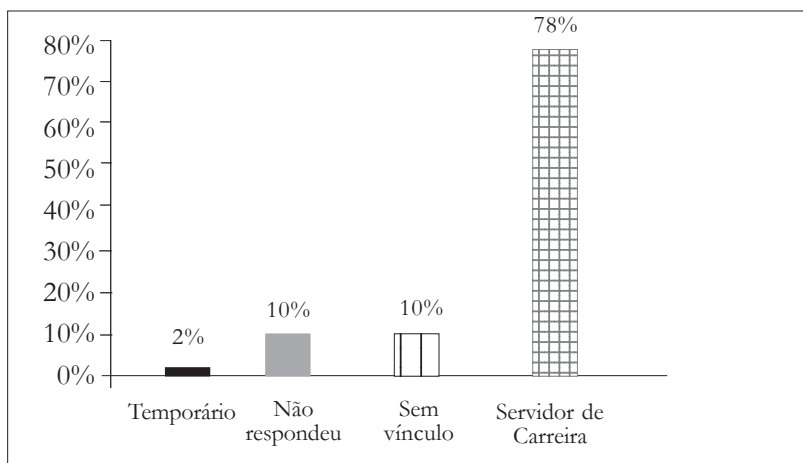


Gráfico 3: Situação de vínculo

questionários foram aplicados em um ambiente de capacitação e treinamento profissional, não é de se estranhar o número de pessoas com menos experiência. Ao mesmo tempo, como a maioria das turmas não era de convocação obrigatória para um grupo, os números demonstram que as pessoas mais experientes continuam procurando cursos.

10% dos respondentes não possuem vínculo algum, 10% não responderam e 2% possuem contratos temporários.

Por fim, um dado interessante sobre o perfil dos respondentes é a satisfação em relação ao trabalho. Muitos imaginam que os servidores públicos são pessoas acomodadas e insatisfeitas com o tipo de trabalho que realizam. Não são assim os

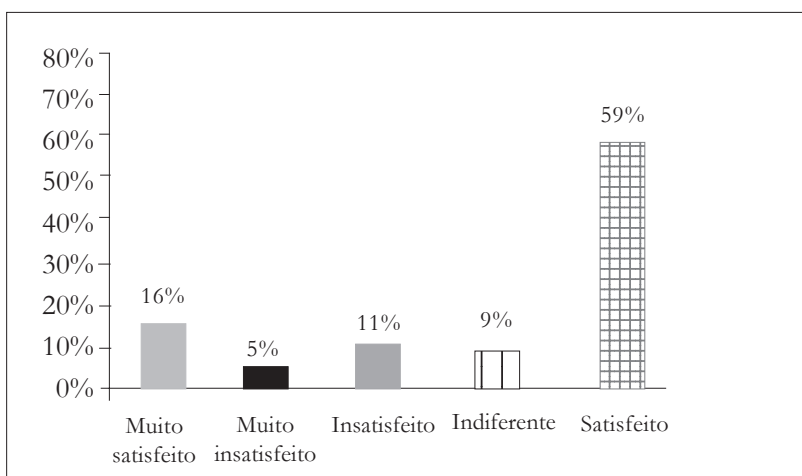


Gráfico 4: Satisfação com o trabalho

Sobre a distribuição dos respondentes pelos diversos órgãos, há pessoas tanto da administração direta (57,95%) e indireta (16,41%), quanto das agências reguladoras (3,08%), bem como técnicos que trabalham em organizações de ensino (10,26%)⁹. A grande maioria, contudo, é de servidores que atuam na administração direta. Isso significa que essas pessoas estão envolvidas em atividades-meio ou em programas e políticas públicas, não tendo, usualmente, que lidar diretamente com o cidadão.

Indagados sobre possuir ou não vínculo com o serviço público, 78% afirmaram pertencer a alguma carreira. Contudo, a questão do vínculo não é relevante para as hipóteses de pesquisa. Aproximadamente

entrevistados nessa pesquisa. Entre eles, 60% estão satisfeitos e 15%, muito satisfeitos. No campo oposto estão 16% dos entrevistados, divididos em 11% insatisfeitos e 5% muito insatisfeitos. Aqueles indiferentes em relação ao trabalho somam 9%. Cabe ressaltar que essa pergunta foi respondida por todos os entrevistados, não havendo casos de não resposta a esse item.

Análise dos questionários

Em uma pesquisa que envolve tipologia, o primeiro passo para avaliar as respostas é ver em que medida elas são variadas e significativas. Verificar a

variabilidade é importante para saber o quanto o grupo é heterogêneo em suas respostas. A heterogeneidade, por sua vez, é importante tanto para predizer se uma posterior aglomeração por grupos (ou *clusters*) faz sentido, como para relacioná-la com o modelo de agente burocrático de Downs (1967).

Para descobrir a variabilidade, é preciso tratar da distribuição das respostas em cada item em termos de medidas de tendência central: média, mediana e moda. Essas estatísticas são úteis para descrever os principais padrões de resposta e a posição dos respondentes em torno deles. A média é o cálculo do valor médio atribuído nas respostas, a mediana é o valor que divide o grupo exatamente na metade e a moda é o valor mais citado.

Entre as afirmativas do questionário, nota-se variabilidade de respostas em cada item, com diferentes tendências de dispersão para cada variável. A heterogeneidade foi observada, sinalizando a pertinência de realizar a análise de aglomerados e sugerindo que o conjunto de respondentes pode ser dividido em grupos com padrões de resposta diferentes. Apenas as afirmativas “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” e “procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe em que trabalho” não apresentam grande discrepância de valores e, portanto, não deverão ser relevantes para a diferenciação dos aglomerados.

A primeira aproximação para verificação da tipologia de Downs (1967) a partir das respostas obtidas nos questionários é listar as variáveis que se relacionam mais fortemente com um determinado tipo. As afirmativas foram elaboradas para que cada uma contemplasse um perfil

e que todos os perfis estivessem presentes.

Agrupando as afirmativas referentes a um mesmo perfil e buscando correlacioná-las¹⁰, têm-se uma primeira avaliação da verificação da tipologia de Downs (1967). O primeiro perfil, o alpinista, parece encontrar uma verificação razoável nos itens que lhe dizem respeito. O perfil conservador, por sua vez, apresenta alguma consistência entre as afirmativas que lhe representam, mas o conjunto está mais frouxo. Em dez possibilidades, apenas quatro correlações são encontradas.

O agente burocrático tipicamente defensor atingiu os melhores índices de correlação. Todas as três afirmativas do perfil estão relacionadas entre si. A combinação mais relevante acontece entre “eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão” e “procuro dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho”.

Para o perfil militante, foram encontradas quatro correlações entre as afirmativas do grupo. A frase “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica” está positivamente correlacionada com “não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação”. Por outro lado, as informações colhidas sinalizam uma discrepância entre a opinião sobre a aplicação de recursos em políticas específicas e a oportunidade de se trabalhar no que acredita. Embora de forma não significativa, essas duas variáveis apresentam correlação negativa, isto é, indivíduos que concordam bastante com a concentração de recursos em poucas políticas afirmam

não ter a oportunidade de trabalhar no que acreditam. Por outro lado, lembrando a análise pontual do item sobre os recursos, viu-se que este apresenta elevado grau de discordância: 75% das respostas estão situadas até o ponto de indiferença (5) e 50% até o grau três na escala.

O último tipo descrito por Downs (1967) é o do homem de Estado. O próprio autor afirmou que essa não é uma

Quadro 4: Afirmativas e perfis correspondentes

<p>Foi o salário que me atraiu para o serviço público federal. A ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim. Eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual. Para trocar um cargo por outro, dentro do serviço público, é preciso haver vantagem financeira. Considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso.</p>	Alpinista
<p>Eu entrei no serviço público porque queria ter estabilidade no emprego. Mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas. Deve-se agir sempre de acordo com as normas e regras de procedimento firmadas formalmente. Gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho. Eu aceitaria mudar de equipe mesmo se a única vantagem oferecida fosse um ambiente de trabalho mais tranquilo.</p>	Conservador
<p>É importante defender os objetivos do órgão onde trabalho em todas as circunstâncias. Eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão. Procuo dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão ou equipe onde trabalho.</p>	Defensor
<p>Os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica. Não existem obstáculos na implementação de ações de políticas públicas que não possam ser superados com esforço e dedicação. Os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham. No serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito.</p>	Militante
<p>Foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público. Os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder. Atividades administrativas e operacionais não me agradam.</p>	Homem de Estado

figura fácil de encontrar. De fato, os resultados obtidos não mostram correlação significativa entre as afirmativas correspondentes a esse perfil. Inclusive, “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público” e “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” correlacionam-se negativamente, embora em valor não significativo. Tal achado é, no mínimo, estranho. Porém, antes de afirmar que o homem de Estado não existe, é preciso voltar para os dados agregados de cada variável. A média de todas as respostas para “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” foi 8,9, com mediana 10. Sendo assim, é mais razoável supor que esse perfil esteja disperso dentro dos demais. Uma resposta a isso deve ser dada na próxima etapa de análise com a formação dos aglomerados.

No conjunto, a investigação sobre a correlação entre as afirmativas do questionário e os perfis definidos na teoria mostrou alguma verificação da existência da tipologia, mas de forma fluida e menos exata. As análises feitas até o momento indicam certos padrões, mas não completamente os mesmos relacionados por Downs (1967). Como a amostra realmente se organiza e quais características ressaltam é a informação que se busca com a análise de aglomerados descrita na próxima seção.

Análise de aglomerados

Uma vez verificada a disparidade das respostas, justifica-se buscar um agrupamento de casos pela técnica de *cluster*. Todas as variáveis referentes à tipologia foram consideradas para análise, ou seja, vinte variáveis foram embutidas para os

aglomerados. A variável sobre o tempo de serviço, que constitui hipótese como variável independente, não é incorporada à formação dos aglomerados. Um software gera os aglomerados e apresenta os resultados de diferentes maneiras, entre elas o dendograma, uma espécie de árvore de aglomeração.

O dendograma foi usado para selecionar o número de aglomerados a ser trabalhado. Cada grupo formado deve ter características únicas, já que é exatamente isso que justifica a sua existência. A escolha sobre o número de conglomerados é, de certa forma, arbitrária, pois depende do julgamento do pesquisador, que deve observar que os casos integrantes de cada conglomerado devem ser bastante semelhantes entre si e distintos dos demais agrupamentos. A partir da análise dessas variáveis dentro de cada aglomerado, pode-se relacioná-las à tipologia de agentes burocráticos criada por Downs (1967).

Entre os diferentes níveis de aglomeração visualizados no dendograma, optou-se por seis. A teoria adotada prega cinco perfis de agentes burocráticos, e o nível acima continha apenas quatro aglomerados. Analisando as características dos grupos em quatro aglomerados, as médias dos escores em cada variável estavam mais próximas, o que dificulta a diferenciação dos grupos. Na divisão de seis aglomerados, as diferenças de valores são mais evidentes. Em divisões maiores, a diferenciação passa a se concentrar em menor número de itens, com grupos com poucos indivíduos. Sendo assim, julgou-se que seis grupos forneceriam melhor material para análise. Para cada um deles, calculou-se os valores médios e as medianas das respostas. A descrição desses resultados é feita a seguir.

O primeiro aglomerado (A1) é composto por 35 indivíduos. Esse grupo

apresentou concordância elevada (acima do valor sete assinalado na escala) com as variáveis ascensão funcional, estabilidade, cumprimento de regras, defesa da organização, divulgação do órgão, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade brasileira, máximo de empenho e ambiente de trabalho. Dentre essas, a estabilidade, a defesa dos interesses da sociedade e o empenho máximo receberam grau de concordância superior a oito. Embora o empenho máximo esteja bem cotado no grupo, o valor médio atribuído foi o menor se comparado à cotação nos demais conglomerados. O mesmo é válido para a questão da defesa da organização e do questionamento do *status quo* das políticas públicas.

Verificando os menores escores de A1, a maior discordância acontece em relação à afirmativa “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica”. Com notas menores que quatro também estão o desejo de servir à sociedade como fator de atratividade do setor público e a superação de obstáculos. Próximos à indiferença estão: salário como fator de atratividade, vontade de ter mais responsabilidades, troca de cargo por vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, mudanças que não elevem atribuições, vontade de diminuir o ritmo de trabalho, oportunidade de trabalho em projetos em que se acredita e desagrado a atividades administrativas. A tabela a seguir apresenta a classificação dos resultados.

O segundo aglomerado (A2), apontou boa concordância com cumprimento de regras, divulgação, defesa da organização, questionamento do *status quo*, defesa dos interesses da sociedade, oportunidade de trabalho no que se acredita e empenho

máximo. A divulgação e o empenho atingiram médias superiores a oito e a defesa dos interesses da sociedade obteve concordância quase total. Quarenta e cinco respondentes integram esse grupo.

As maiores discordâncias são sobre a concentração de recursos em políticas específicas e mudanças que não elevem atribuições. Com opiniões próximas à indiferença estão: o salário como fator de atratividade, troca de cargo por vantagem financeira, desagrado a atividades administrativas e ambiente de trabalho. As outras variáveis apresentam valores um pouco mais elevados, mas pouco acima da indiferença. Comparando com os demais aglomerados, as menores médias para as variáveis ascensão funcional, estabilidade e troca de cargo por vantagem financeira, encontram-se em A2. A concordância nesse grupo com “no serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito” foi a maior entre todas, atingindo média de 7,58.

O terceiro aglomerado (A3) tem 35 integrantes. Concordância quase total é dada à afirmativa “procurar dar o máximo nas minhas atividades, independente do órgão onde trabalho”. Valores próximos a nove na escala são atribuídos às questões que tratam do questionamento do *status quo* e da ascensão funcional. Em seguida, em ordem decrescente, aparece oportunidade de trabalhar pela sociedade, divulgação do órgão, defesa da organização, cumprimento das regras, desejo de mais responsabilidades, estabilidade e ambiente de trabalho.

Próximos da discordância total estão os itens sobre concentração de recursos e diminuição do ritmo de trabalho, os menores valores entre todos os aglomerados. Salário como fator de atratividade, troca de cargo por vantagem financeira,

exercício de chefia como indicador de sucesso, mudanças que não elevem o volume de trabalho e desagrado a atividades administrativas também receberam valores abaixo da indiferença em A3, ou seja, tendendo para a discordância.

O aglomerado quatro (A4), composto por 17 indivíduos, apontou concordância total (dez) com a afirmativa “os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham”. Com escores superiores a nove, aparecem “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, “eu ajudo a divulgar as ações e atividades do meu departamento ou órgão” e “a ascensão funcional é um objetivo fundamental para mim”. Com bom grau de concordância, são relacionadas as questões do desejo de mais responsabilidades, a estabilidade, a troca de cargo por vantagem financeira, o exercício de chefia como indicador de sucesso, a defesa da organização, a superação de obstáculos e o empenho máximo.

A indiferença nesse grupo atinge as variáveis referentes à diminuição no ritmo de trabalho e concentração de recursos. Discordância elevada é reservada para “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas”, “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, que constituem também os maiores níveis de discordância em comparação com os demais aglomerados. Ainda entre os escores baixos de A4, tem-se ambiente de trabalho e oportunidade de trabalhar pela sociedade.

O quinto aglomerado formado (A5), com 14 integrantes, concordou quase totalmente (média de notas acima de nove), com a estabilidade como fator de atratividade do serviço público, com a

troca de cargo por vantagem financeira, com a importância dos interesses da sociedade brasileira e com a troca de cargo por um ambiente de trabalho mais tranquilo. Com concordância acima de oito, aparece o cumprimento das regras, a importância de defender os objetivos do órgão onde trabalha, o questionamento do Estado das políticas públicas e a disponibilidade máxima pela organização. Igualmente bem cotadas foram a ascensão funcional e a divulgação das ações.

As afirmativas com classificações próximas à indiferença foram: “eu gostaria de ter mais responsabilidades e funções associadas ao meu posto atual”, “considero os anos de exercício de cargos de chefia como indicador importante do sucesso”, “mudanças que não elevem o meu volume de trabalho ou minhas atribuições são bem-vindas”, “gostaria de manter minhas atribuições atuais e diminuir o ritmo de trabalho”, “os recursos humanos e financeiros de um departamento ou órgão devem ser sempre concentrados em apenas uma política específica”, “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público” e, um pouco mais abaixo, “no serviço público, tenho a oportunidade de trabalhar pelas políticas, programas ou projetos em que acredito” e “atividades administrativas e operacionais não me agradam”.

O último aglomerado (A6) possui 49 respondentes. Entre as 20 afirmativas, esse grupo atribuiu elevada concordância a 11. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo com vantagem financeira, exercício de chefia como indicador de sucesso, cumprimento das regras, defesa dos objetivos da organização, divulgação das ações, superação de obstáculos, questionamento do *status quo*, importância dos interesses da

sociedade brasileira, confiança no trabalho que desempenha e disponibilidade máxima pelo órgão são as questões mais valorizadas.

O grupo foi o único que não apresentou discordância a alguma afirmativa, tendo, no máximo, níveis próximos à indiferença. É o que acontece com as questões sobre a concentração de recursos e desagrado a atividades administrativas e operacionais. Guarda semelhança com o grupo anterior, mas aponta algumas diferenças. Enquanto A5 não concorda nem discorda de que tenha a oportunidade de trabalhar nos projetos em que acredita, A6 apresenta concordância maior. O mesmo acontece nas opiniões distintas desses dois grupos em relação à chefia como indicador de sucesso.

A próxima seção analisa os aglomerados e suas características no que se refere à associação com os perfis alpinista, conservador, defensor, militante e homem de Estado.

A tipologia encontrada

Os dados referentes à correlação entre as variáveis características de alguns tipos de burocrata forneceram indicações razoáveis da pertinência da teoria de Downs (1967). A formação dos aglomerados acrescenta outras informações e deixa claro que a tipologia downsiana não foi encontrada na forma pura. Ao contrário, as variáveis relacionam-se em outro padrão, combinando características de mais de um perfil no topo dos escores de um mesmo grupo.

Em primeiro lugar, o tipo “homem de Estado”, que não havia apresentado nenhuma correlação entre as afirmativas, parece estar embutido nos aglomerados. Os itens a ele referentes não obtiveram bons níveis de concordância em quase todos os grupos. Exceção é o item “os

interesses da sociedade brasileira são mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, cuja menor marcação foi 8,03 no aglomerado A3. Para “atividades administrativas e operacionais não me agradam”, a maior média foi 6,17 em A1 e a menor, 2,06 em A4. A maior amplitude de respostas aconteceu no item “foi a oportunidade de trabalhar pela sociedade brasileira que me atraiu para o serviço público”, que obteve 8,43 de concordância em A3 e 3,94 (mais próximo da discordância) em A4.

Em alguns aglomerados, marcações elevadas foram dadas para afirmativas associadas prioritariamente a diferentes tipos, como alpinista e conservador, por exemplo. Sugerir nova classificação de agentes burocráticos, com base nos indivíduos entrevistados, envolve certo esforço combinatório. Significa relacionar alguns interesses que podem parecer controversos à primeira vista.

Em A1, os maiores escores foram encontrados em afirmativas relacionadas aos tipos alpinista, conservador e defensor. Dentre esses, o perfil defensor é o que apresenta maior consistência entre os itens. Nos dois outros, vê-se marcações mais próximas da concordância em alguns itens e outras marcações mais próximas à indiferença. Associações com os perfis de militante e homem de Estado estão bem mais distantes. Esse grupo está preocupado com a ascensão funcional, com a estabilidade no emprego, com o devido cumprimento das regras, com a defesa dos interesses do órgão onde se trabalha, com a divulgação das ações, com o questionamento das políticas, com o interesse da sociedade brasileira, em empenhar-se ao máximo e com um ambiente de trabalho tranquilo. É um defensor que tende ao conservadorismo.

No segundo aglomerado, A2, sobressai a concordância com a importância do cumprimento das regras, a defesa dos interesses do órgão onde se trabalha, a divulgação das ações, o questionamento das políticas, a importância dos interesses da sociedade, oportunidade de se trabalhar em que se acredita e o empenho máximo. Dessa forma, percebe-se a presença de questões relacionadas a quatro perfis, estando ausente a caracterização alpinista. Também é notada a pouca aderência ao perfil conservador. É um defensor militante.

O terceiro aglomerado, engloba indivíduos atentos à ascensão funcional, ao acréscimo de responsabilidades, à estabilidade no emprego, às regras, à defesa do órgão onde se trabalha, à divulgação das ações, à oportunidade de se trabalhar pela sociedade brasileira, ao questionamento das políticas, à importância dos interesses da sociedade brasileira e à disponibilidade máxima de empenho pelo trabalho. Seria um defensor de Estado, com algo de alpinista. Pela teoria de Downs (1967), o defensor pode usar táticas alpinistas para ter mais espaço para fazer o que quer. O poder e o crescimento na hierarquia abrem caminhos.

Em A4, destaca-se a concordância com a ascensão funcional, com o acréscimo de responsabilidades, com a estabilidade, troca de cargo por vantagem financeira, exercício de chefia indicador de sucesso, defesa dos objetivos do órgão, divulgação das atividades, superação de obstáculos com esforço e dedicação, questionamento do *status quo* das políticas públicas (média de pontuação 10), importância dos interesses da sociedade brasileira e dedicação máxima às atividades. Esse é um grupo misto, que apresenta traços alpinistas mais marcados, junto com opiniões e atitudes típicas de defensores e militantes.

A5 aglomera indivíduos com interesses ainda mais mistos e variados. Ascensão funcional, estabilidade, troca de cargo associada à vantagem financeira, cumprimento das regras, defesa do órgão e sua divulgação, questionamento das políticas, importância dos interesses da sociedade, dedicação máxima e troca de cargo em busca de um ambiente mais tranquilo de trabalho estão todos presentes com grande concordância. Ou seja, todos os perfis burocráticos estão aí representados e contemplados.

Esse grupo, composto por 14 pessoas, parece querer um pouco de tudo. Está preocupado com ascensão funcional e troca de cargo por melhor salário, mas é indiferente a assumir mais responsabilidades e à diminuição do ritmo de trabalho. Além disso, também trocaria de cargo por um ambiente de trabalho mais tranquilo. Em comparação com os demais aglomerados, esse é o que menos divulga o próprio órgão (mediana seis para esse item) e o que mais foi atraído pela estabilidade no emprego. No topo da lista estão duas afirmativas referentes ao tipo conservador. Pode ser considerado um conservador defensor.

O último aglomerado, A6, valoriza a ascensão funcional, a estabilidade, a vantagem pecuniária na troca de cargos, a chefia com indicador de sucesso, o cumprimento das regras, a defesa e divulgação do órgão, a superação de obstáculos, o questionamento das políticas, os interesses da sociedade brasileira, afirma trabalhar no que acredita e dar o máximo pela organização. Apesar da semelhança que possa ser vista em um primeiro momento em relação ao aglomerado anterior, A6 aponta mais engajamento com o trabalho no serviço público do que A5, considerando esse engajamento associado mais fortemente

aos itens referentes aos perfis militante e homem de Estado.

Para observar o conjunto dos resultados, pode-se reduzir os dados de forma a comparar os escores totais de cada perfil. Isso é feito calculando-se a média dos valores médios marcados no conjunto das afirmativas referentes a cada tipo (alpinista, conservador, defensor, militante e homem de Estado). Dessa forma, obtém-se o valor atingido por esses tipos em cada aglomerado. Vale lembrar que a análise das correlações não apontou correlação significativa entre certas afirmativas. Assim, o uso das médias é apenas outra forma de representar os aglomerados. O quadro a seguir apresenta esses valores, acompanhados do tipo correspondente.

No quadro, fica evidente a importância do tipo defensor em todos os aglomerados. Além dos valores médios serem próximos entre quase todos eles, esse é o perfil de maior pontuação. No grupo A1, o segundo tipo destacado é o conservador, confirmando a análise anterior de que esse aglomerado possuía características defensor-conservador. O

perfil militante é o menos presente em A1.

Em A2, o segundo tipo que se combina é o do homem de Estado, com valor médio razoavelmente inferior à marcação do tipo defensor. O alpinista é o menos presente. O próximo aglomerado, A3, obteve resultados semelhantes à A2. O que diferencia esses grupos são os valores mais baixos. Em A3, o tipo conservador é o menos presente. Em seguida, A4 combina o tipo defensor com o alpinista, seguido pelo militante. O conservador também é o menos presente em A4. Para A5, o tipo defensor é seguido pelo conservador e pelo alpinista, com o militante menos presente. Por fim, A6 é uma mistura de defensor, alpinista e conservador. O tipo homem de Estado é o menos presente. Os aglomerados A5 e A6, que pareceram semelhantes pela análise das afirmativas, aparecem aqui mais diferenciados.

A análise a partir das médias apresenta resultados semelhantes à análise feita com base nas afirmativas. Se, por um lado, os valores das médias são influenciados por

Quadro 5: Aglomerados e perfis encontrados

A1	A2	A3	A4	A5	A6
7,59 Defensor	8,34 Defensor	8,31 Defensor	8,55 Defensor	8,29 Defensor	8,91 Defensor
6,89 Conservador	6,93 Homem de Estado	6,90 Homem de Estado	7,69 Alpinista	7,67 Conservador	7,65 Alpinista
6,35 Homem de Estado	6,42 Militante	6,16 Militante	7,12 Militante	6,87 Alpinista	7,38 Conservador
5,80 Alpinista	5,77 Conservador	5,91 Alpinista	5,04 Homem de Estado	6,12 Homem de Estado	7,14 Militante
4,44 Militante	5,38 Alpinista	5,48 Conservador	4,88 Conservador	5,96 Militante	6,79 Homem de Estado

marcações elevadas, o que pode compensar valores mais baixos marcados para as outras afirmativas relacionadas ao tipo em questão, por outro, evidencia os tipos que menos aparecem na formação dos aglomerados. Outra forma de representar graficamente essas informações pode ser vista a seguir.

Essa descrição dos aglomerados confirma que a tipologia descrita por Downs (1967) não é um molde adequado para encaixar os grupos, que apresentam outras relações entre os perfis. Enquanto o homem de Estado não se destacou, orientações do defensor permeiam todos os grupos, com uma ou outra ênfase diversa.

Verificação das hipóteses

A análise de aglomerados, método central neste trabalho, apontou para a não verificação exata da tipologia de Downs (idem). Os aglomerados formados apresentam características de mais de um perfil, não sendo possível isolar variáveis de destaque. Conseqüentemente, isso prejudica

a confirmação das hipóteses selecionadas, quais sejam:

- Hipótese 1 (H1): burocratas em início de carreira tendem a ser mais alpinistas do que os burocratas com mais tempo de serviço;
- Hipótese 2 (H2): burocratas em meio ou fim de carreira tendem a ser mais conservadores do que aqueles em início de carreira;
- Hipótese 3 (H3): poucos burocratas, não importando o tempo de serviço público, são homens de Estado;
- Hipótese 4 (H4): os perfis de defensor e militante não sofrem grande influência do tempo na carreira.

A H1 não pode ser verificada completamente porque não há um aglomerado claramente alpinista. Mesmo assim, pode-se comparar os aglomerados formados com os anos no serviço público e analisar as características mais marcantes do grupo.

A tabela 2 apresenta o número e o percentual de indivíduos em cada aglomerado de acordo com o tempo de serviço.

Tabela 2: Faixas de tempo de serviço por aglomerado

Faixas de tempo de serviço		Aglomerado						Total
		A1	A2	A3	A4	A5	A6	
0 a 3 anos	N	14	16	19	5	5	22	81
	%	17,28	19,75	23,46	6,17	6,17	27,16	100
4 a 10 anos	N	9	13	3	5	1	5	36
	%	25,00	36,11	8,33	13,89	2,78	13,89	100
11 a 20 anos	N	6	9	2	3	6	9	35
	%	17,14	25,71	5,71	8,57	17,14	25,71	100
Acima de 21 anos	N	6	7	11	4	2	13	43
	%	13,95	16,28	25,58	9,30	4,65	30,23	100
Total	N	35	45	35	17	14	49	195
	%	17,95	23,08	17,95	8,72	7,18	25,13	100

Entre os indivíduos com até três anos de serviço público, isto é, em início de carreira, predomina a associação a A6, seguida pelo pertencimento a A3. Considerando os servidores que possuem entre quatro e dez anos de experiência, é em A2 onde se encontram mais pessoas desse grupo. O estrato seguinte, de 11 a 20 anos, divide-se especialmente entre A2 e A6, aglomerados razoavelmente diferentes. Por fim, aqueles com mais de 21 anos de serviço público, aparecem mais em A6 e A3. A distribuição das faixas de tempo de serviço nos aglomerados A1 e A2 não sugere relação entre o tempo de serviço e a formação do grupo. Já em A3, têm-se dois grupos claros: os com até três anos e os com mais de 21 anos de serviço. O mesmo acontece em A6. Nos demais aglomerados, essas discrepâncias são menos marcantes.

O aglomerado A6, que contém o maior número de pessoas em início de carreira, apresenta perfil misto de defensor, alpinista e conservador. Se H1 pudesse ser confirmada, esse grupo deveria apresentar características predominantemente alpinistas. De fato, três afirmativas do tipo alpinista obtiveram concordância acima de oito nesse grupo. Contudo, é A4 o grupo mais alpinista, e que contém apenas 6,17% dos servidores em início de carreira. O perfil de A3, segundo aglomerado com mais servidores com até três anos de serviço, possui apenas duas afirmativas referentes ao tipo alpinista com concordância superior a sete e as demais, mais próximas da discordância. Nesse grupo, estão mais presentes as características do defensor e do homem de Estado.

Os grupos com maior número de pessoas com mais de 21 anos de serviço público são A6 e A3, que também possuem o maior número de novos

servidores. Em A6, como foi visto anteriormente, o perfil é misto. E em A3, aparece um pouco mais do tipo conservador, mas sem muito destaque.

H2, já descartada pela não existência de aglomerado claramente conservador, é também descartada porque não se percebe associação entre o tempo de serviço e o aglomerado de pertencimento. Os cruzamentos indicam que todos os aglomerados possuem membros com experiências diversas quanto ao tempo de serviço.

As outras duas hipóteses, H3 e H4, diretamente decorrentes da associação e da existência clara de perfis definidos por Downs (1967), ficam prejudicadas.

Sobre a H3, o perfil do homem de Estado teve apenas uma característica destacada entre todos os respondentes. Exceção ocorrente em A3, onde duas características desse tipo obtiveram concordância acima de oito. A afirmação “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder” obteve concordância média superior a oito em todos os aglomerados. Pode ser que existam mesmo poucos homens de Estado mas, os dados da pesquisa demonstram que existe, pelo menos, um pouco dele em todos os servidores públicos.

A hipótese 4 (H4) precisa ser separada para avaliação. Em primeiro lugar, a parte referente ao perfil de defensor não faz mais nenhum sentido quando se sabe que todos os aglomerados apresentaram elevados graus de concordância com as afirmações do perfil defensor. Em segundo lugar, nenhum aglomerado é predominantemente militante. O aglomerado A2, que possui um perfil misto de defensor e militante, possui indivíduos de todas as faixas de tempo de serviço. Mas isso também acontece nos demais aglomerados.

As hipóteses apresentadas foram elaboradas para refletir, exatamente, aspectos da teoria da burocracia de Downs (1967). Essa teoria foi construída com base em uma tipologia sobre o comportamento dos agentes burocráticos. O próprio autor esclarece que os perfis tipificados são hipóteses a serem testadas. Uma vez que a pesquisa e a análise de aglomerados não confirmam os mesmos tipos criados por Downs (1967), o restante fica comprometido em alguma medida. As hipóteses criadas com a variável “tempo de serviço” não demonstraram comprovação.

Por outro lado, os aglomerados apresentam composições interessantes e indicam que outras hipóteses sobre as características comportamentais dos burocratas precisam ser formuladas e testadas.

Conclusão

Com o propósito de conhecer o comportamento burocrático, esse trabalho utilizou a tipologia de Downs (1967) de agentes burocráticos como modelo teórico para delinear uma pesquisa sobre os servidores públicos federais brasileiros. Este capítulo apresenta as principais conclusões do estudo e aponta os limites existentes, sugerindo pontos de aprimoramento e aprofundamento.

A tipologia de Downs (1967) estabelece que as organizações burocráticas são formadas por cinco tipos de funcionários: alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Cada um deles está relacionado a um conjunto específico de objetivos relacionados a poder, renda, prestígio, conveniência, segurança, lealdade pessoal, orgulho pelo trabalho, desejo de servir ao interesse

público e comprometimento. Dentro da estrutura formal, as pessoas encontram espaço para agir de acordo com seus interesses e isso pode afetar o comportamento da organização. O estudo dos tipos de agentes burocráticos ajudaria a entender o comportamento da própria burocracia.

Tendo isso em mente, a pesquisa foi desenvolvida para verificar a existência da tipologia. Os pressupostos teóricos foram traduzidos em itens de um questionário aplicado a servidores públicos federais do poder executivo. Os entrevistados foram selecionados entre as pessoas que frequentam cursos de capacitação na ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

No tratamento dos dados, foi utilizada a técnica de análise por aglomeração (*cluster analysis*) que, a partir do conjunto de respostas, aglomera os casos em grupos onde os membros são homogêneos e, entre os grupos, há heterogeneidade. Ou seja, os integrantes de um mesmo aglomerado possuem características semelhantes e cada aglomerado possui características distintas dos demais. Essa técnica é interessante e útil para a construção de tipologias, pois os aglomerados são gerados com pouca interferência do pesquisador.

Cada aglomerado formado foi analisado em termos de sua correspondência com os tipos criados por Downs (1967) para a classificação dos agentes burocráticos. Os resultados apontam para a não verificação da existência exata da tipologia. A análise resultou em grupos de burocratas com opiniões semelhantes sobre os itens indagados, mas que combinam interesses de variados perfis. Dos tipos downsianos, o defensor, aquele que “veste a camisa”, permeia todos os aglomerados, sinalizando o comprometimento do servidor público com o seu trabalho. Esse achado é bastante

consistente, pois, além de estar presente em todos os grupos, todas as afirmativas que o compõem foram correlacionadas positivamente entre si.

Outra questão que perpassa todos os aglomerados é a afirmativa “os interesses da sociedade brasileira são sempre mais importantes do que os interesses de quem está no poder”, que obteve níveis de concordância superiores a oito em todos os grupos. Esse item diz respeito ao tipo homem de Estado, que, embora não seja predominante em nenhum grupo, está, assim, marcadamente presente em todos os aglomerados. A afirmativa “os servidores públicos devem sempre questionar o estado atual das políticas públicas nas organizações onde trabalham” também obteve concordância razoável entre todos os grupos. Ainda assim, de maneira geral, as afirmativas relativas aos tipos militante e homem de Estado obtiveram os menores escores.

A principal característica da tipologia encontrada é que ela mistura componentes de diferentes tipos de agentes burocráticos. Um mesmo grupo pode atribuir concordância elevada e similar a itens dos perfis alpinista e conservador, que deveriam ser excludentes. O aglomerado A1, apresenta-se como defensor conservador. Em A2, tem-se o defensor militante. Já A3, mostra-se como defensor de Estado alpinista. As características de A4 são bastante variadas,

gerando um misto alpinista-defensor e militante. O conservador sobressai em A5, acompanhado de perto pelo tipo defensor, formando um conservador defensor (diferente de A1, defensor conservador, a ordem é importante). Por último, o grupo que compõe A6 também é misto, constituindo um defensor-alpinista e conservador.

Os estudos de Lind (1991) e de Brewer e Maranto (2000) também apontaram que a tipologia de Downs (1967) não se verificava completamente. Lind observou que conservadores possuem pré-disposição para mudanças, ao contrário do que prega a teoria. Brewer e Maranto, também identificaram o interesse em servir ao país com peso geral relevante.

A teoria downsiana não considera que os indivíduos possam ter interesses aparentemente conflitantes. Tal conflito seria aparente pela diversidade de situações e contextos enfrentados pelos burocratas públicos ao longo da carreira. Em determinadas situações, um interesse alpinista pode prevalecer e, em outras, um interesse conservador. A importância de analisar as preferências dos indivíduos enxergando todo o período profissional foi ressaltada por Schneider (1994), que afirmou que as estratégias podem mudar em face de novas situações.

Alguns limites da pesquisa devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, a amostra

Quadro 6: Tipologia encontrada

Aglomerado	Tipo
A1	Defensor-conservador
A2	Defensor-militante
A3	Defensor de Estado alpinista
A4	Alpinista-defensor militante
A5	Conservador-defensor
A6	Defensor-alpinista conservador

resultante possui um número maior de servidores em início de carreira do que a proporção efetivamente encontrada na população. Em segundo lugar, foi perguntado apenas o tempo de serviço e não a idade do respondente. Em terceiro lugar, o questionário possui afirmativas desbalanceadas entre os perfis da tipologia. Dois perfis contam com cinco afirmativas a serem avaliadas, enquanto outros contam com quatro ou três. Além disso, a análise de correlação não indicou a correlação completa entre grupos de afirmativas. Em quarto lugar, o uso de escala e a possibilidade do respondente assinalar todos os itens, favorece o aparecimento de uma tipologia mista. Se, por um lado, isso dificulta a associação a um único tipo e a comprovação ou refutação da teoria de Downs (1967), por outro, dá mais riqueza à análise dos resultados. Por último, a análise baseia-se em apenas um instrumento e uma forma de tratamento dos dados. Outros instrumentos, como entrevistas, por exemplo, podem ser usados para complementar a pesquisa.

Uma alternativa promissora para novos estudos seria a reorganização da tipologia de Downs (1967). Tendo em vista que os perfis encontrados nesta pesquisa foram mistos, novas correlações entre as afirmativas podem ser buscadas, criando novos tipos de agentes burocráticos.

Outras e novas tipologias podem ser pensadas para agrupar comportamentos de agentes burocráticos que não foram contemplados. Em exercício de pensar

novos tipos, o burocrata “pendura paletó”, por exemplo, poderia ser um deles. Sua possível existência em uma organização compromete o rendimento e a qualidade do trabalho realizado. O “alpinista puxa-tapete” talvez pudesse ser outro exemplo, aquele que abusa dos outros e sabota trabalho alheio visando à própria ascensão funcional. Mas aí, o limite entre tipologia e patologia poderia estar sendo ultrapassado.

Conhecer o tipo social do servidor público é um tema atraente e que desperta muitas controvérsias. O tempo de serviço e o interesse em servir à sociedade não aparentam ser relevantes para a diferenciação desses tipos. Os resultados obtidos indicam que outros tipos devem ser pensados, reavaliando os desejos e interesses dos servidores públicos, que são, em grande medida, comprometidos com seu trabalho. Crenças, valores e objetivos pessoais precisariam ser analisados em diferentes momentos, com o intuito de captar comportamentos ao longo do tempo. Essa perspectiva poderia trazer mais consistência aos tipos encontrados.

A construção da teoria sobre o comportamento da burocracia é um esforço contínuo. Estudos podem apontar direções diversas, destacando alguns aspectos que não são captados em algumas estruturas conceituais. Dependendo da moldura que se usa para enxergar a realidade, pode-se se distinguir várias pinturas.

(Artigo recebido em 31 de agosto de 2007.
Versão final em 27 de setembro de 2007)

Notas

¹ Sobre a criação do DASP, conferir o Decreto-lei nº 579 de 30 de julho de 1938. Ao longo das décadas, o órgão sofreu modificações em sua estrutura e competências (e no nome, mantendo-se a sigla). Quando foi extinto, as funções que ainda possuía passaram para a recém-criada Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, encarregada também do projeto de desburocratização. Essa secretaria também sofreu diversas transformações até chegar à estrutura atual, na qual o órgão central de recursos humanos está ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um histórico completo pode ser acessado em; <http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/historico.htm>.

² Clientelismo é um termo usado na literatura que “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997).

³ Fonte: MPOG, SRH, Boletim Estatístico de Pessoal, nº 123.

⁴ Os tipos ideais são os modelos weberianos usados para auxiliar na compreensão dos fatos. São simplificações da realidade, elaborados para serem utilizados como instrumento para o processo de análise. Os mais famosos exemplos são os três tipos puros de dominação legítima: racional-legal, carismática e tradicional (COHN, 1982). A existência da burocracia está relacionada à dominação racional-legal, característica do Estado moderno.

⁵ A idéia da maximização de utilidade é similar à de Niskanen, mas em Downs não se restringe à maximização orçamentária.

⁶ A socialização profissional dos militares e a absorção destes dentro da estrutura estatal ocorrem de forma distinta. Os servidores civis passam por concurso público, ainda que alguns tenham sido incorporados ao sistema sem esse pré-requisito em meados dos anos 1980.

⁷ Trinta e seis questionários foram invalidados por terem sido preenchidos por servidores de carreira militar, de governos estaduais, do legislativo ou do judiciário, grupos que não compõe o foco da pesquisa.

⁸ O questionário pronto foi submetido a pré-teste com um grupo de cinco servidores públicos de diferentes níveis, aos quais solicitou-se o preenchimento do formulário e comentários sobre clareza e forma. Sugeriu-se alteração na forma de marcação da escala, alterações nas perguntas demográficas e a inclusão de mais um item nas afirmativas. O questionário aplicado reflete essas alterações.

⁹ Os demais servidores pertencem à Receita Federal (3,08%) e à polícia (4,10%). Não responderam esse item 5,13%.

¹⁰ As correlações foram verificadas pelo índice de correlação de Pearson. A tabela com os valores pode ser solicitada à autora.

Referências bibliográficas

- BENDOR, Jonathan. Formal models of bureaucracy. In: *British Journal of Political Science*. V.18, parte 3, p. 353-396, jul/1988.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acessado em 03 de janeiro de 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal, v. 11, n. 123, jul/2006. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2006.
- _____. Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, v. 29, Ago/2006. Periodicidade irregular. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acessado em 27 de outubro de 2006.
- BRASIL. Decreto-lei nº200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BREWER, Gene; MARANTO, Robert. Comparing the roles of political appointees and career executives in the U.S. Federal Executive Branch. *American Review of Public Administration*, v. 30, n. 1, p. 69-88, mar/2000.
- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Biblioteca de Ciências Sociais.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>.
- _____. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- GOUVEA, Gilda Figueiredo Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- LIND, Nancy. Anthony Downs' life cycle theory of organizations: an empirical test. *Southeastern Political Review*, n. 19, p. 228-247, 1991.
- MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- NISKANEN, William A., Junior. *Bureacracy and public economics*. 2ª edição. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. Tradutor: Pedro Maia Soares. São Paulo: Sumaré, 1994.

_____. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público*. ENAP, v. 119, ano 46, n. 1, pp. 9-42, jan-abril 1995.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Biblioteca de Ciências Sociais.

_____. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: BasicBooks, 1989.

Resumo – Resumen – Abstract**O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia***Clarice Gomes de Oliveira*

As teorias sobre a burocracia governamental e seu comportamento fornecem diferentes abordagens teóricas e diferentes interpretações. A partir da tipologia de agentes burocráticos criada por Anthony Downs (1967), esse trabalho analisa os servidores públicos federais brasileiros e sua postura face ao trabalho. Com a aplicação de questionários a um grupo de servidores, buscou-se verificar a existência e/ou pertinência dos tipos descritos como alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. Os dados obtidos foram tratados pela técnica de análise de aglomerados. Os resultados encontrados apontam que a tipologia possui limites fluidos entre um perfil de burocrata e outro, acenando para a necessidade de se repensar as concepções sobre a burocracia governamental e aprofundar os estudos.

Palavras-chave: Burocracia. Tipologia. Análise de aglomerados.

El funcionario público brasileño: una tipología de la burocracia*Clarice Gomes de Oliveira*

Las teorías acerca de la burocracia su comportamiento proveen diversas interpretaciones. Este trabajo analiza los servidores públicos federales brasileños y su relación con el trabajo empleando la tipología de los agentes burocráticos creada por Anthony Downs (1967). Con la aplicación de sondeos a un grupo de servidores, se buscó comprobar la existencia de los tipos descritos como escaladores, conservadores, defensores, militantes y hombres del estado. Los resultados señalan características de la burocracia diferentes da concepción de Downs.

Palabras-clave: Burocracia. Tipología. Análisis de conglomerados.

The Brazilian civil servant: a typology of bureaucracy*Clarice Gomes de Oliveira*

The behavior of bureaucrats has been studied by several theoretical approaches. This paper builds on Downs' typology of bureaucratic officials (climbers, conservers, advocates, zealots and statesmen) to analyze Brazilian public servants. Questionnaires were applied in order to verify the existence of the typology. Collected data were categorized using cluster analysis. The results show that the division between the bureaucratic profiles is not clear. The obtained clusters reveal characteristics of different bureaucratic roles that were not predicted by Downs.

Key-words: Bureaucracy. Typology. Cluster analysis.

Clarice Gomes de Oliveira

É especialista em políticas públicas e gestão governamental, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: <clarice.oliveira@enap.gov.br>

A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva

Maria Cristina Attayde

Breve histórico

A elaboração de um marco regulatório para o setor de comunicação social consumado em uma lei geral de comunicação é premente, tendo em vista a evolução tecnológica do setor de comunicações. A principal justificativa é a caducidade da legislação atual face ao surgimento de novas mídias e ao processo de convergência tecnológica, ou seja, a possibilidade do conteúdo de comunicação social ser transmitido por vários meios de distribuição, como fibra ótica, satélite, cabo, microondas, entre outros. Nesse contexto, há a necessidade de um marco regulatório capaz de abarcar vários meios de geração de imagens, como televisão, Internet, jogos eletrônicos e telefonia celular.

O quadro regulatório brasileiro é formado por uma legislação defasada e dispersa, que apresenta inúmeras regras pulverizadas em vários instrumentos normativos. Há uma separação rígida entre os serviços de radiodifusão e os serviços de telecomunicações. O setor de radiodifusão é regido principalmente

pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, enquanto que o setor de telecomunicações tem como marco regulatório a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), de nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que, entre outras prescrições, classifica os serviços de televisão por assinatura como serviços de telecomunicações.

A proposta de criação de uma lei única de comunicação eletrônica de massa surgiu primeiramente em 1999, sob a gestão do Ministro Sérgio Motta, por meio de anteprojeto de lei, e tinha como objetivo principal consolidar as regras do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), os dispositivos da Lei do Cabo (Lei nº 8.977/95) e as demais resoluções sobre o *Multichannel Multipoint Distribution Service* (MMDS)¹ e *Direct to home* (DTH)². Além de consolidar a legislação existente, incluíram-se disposições sobre a utilização de infra-estrutura, compartilhamento e programação. No entanto, seu andamento foi suspenso e posteriormente modificado em 2001, quando da gestão do então Ministro Pimenta da Veiga, sendo, entretanto, novamente interrompido.

Em 2004, o Ministério da Cultura lançou um anteprojeto de lei com o intuito de disciplinar o conteúdo audiovisual em vários aspectos, inclusive quanto a formas de exploração, que inclui, por sua vez, atividades cinematográficas, serviços de radiodifusão e de telecomunicações. Ademais, propôs a ampliação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), que passaria a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav), cuja atribuição seria regular e fiscalizar toda a transmissão de programação audiovisual. Esse anteprojeto também foi suspenso sob a justificativa da ausência de um marco regulatório que regulamente o setor de comunicação social

eletrônica, o que daria uma ampla margem de intervenção ao regulador para expedir normas referentes às relações dos agentes na cadeia produtiva da indústria do audiovisual, eventualmente acarretando uma insegurança jurídica ao setor.

Por fim, o governo federal, mediante Decreto s/n, de 17 de janeiro de 2006, criou uma Comissão Interministerial para elaborar anteprojeto de lei, o qual visa à regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à Comunicação Social e à organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Vale ressaltar que esse decreto revogou o Decreto s/n, de 26 de abril de 2005, alterado pelo Decreto s/n, de 18 de agosto de 2005, o qual previa, no art. 3º, prazo de 180 dias, prorrogável por mais 90 dias, para que o grupo de trabalho interministerial apresentasse relatório e proposta de anteprojeto de lei, a partir da designação de seus membros. Essa última versão do Decreto, diferentemente das anteriores, não prevê um prazo final para a conclusão dos estudos e para a apresentação de uma proposta de lei.

Com uma amplitude menor do que uma lei geral de comunicação eletrônica de massa, há algumas iniciativas legislativas recentes, em tramitação no Congresso Nacional, que propõem regulamentar artigos constitucionais referentes à comunicação social eletrônica, assim como atualizar a legislação atualmente vigente: Projeto de Lei nº. 27/2007, Projeto de Lei nº. 70/2007, Projeto de Lei nº. 332/2007, Projeto de Lei nº. 1.908/2007 e Projeto de Lei nº. 280/2007 (Senado). No entanto, com exceção dos Projetos de Lei nºs 332/2007 e 1.908/2007 que propõem cota de conteúdo brasileiro, nenhum dos presentes projetos de lei tratam da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, que

dispõe dos princípios pelos quais a programação televisiva deve pautar-se³.

O conceito de qualidade

Um dos desdobramentos das discussões em torno de um marco regulatório para o setor de comunicação eletrônica é o debate em torno da qualidade da programação da televisão. Isso porque a profusão de programas que surgiram a partir da década de 1990, os quais recorrem de forma frequente a cenas explícitas de sexo, violência e exploração de dramas humanos reais, é a constatação de cometimento de excessos.

A Constituição brasileira, no artigo 221⁴, estabelece os princípios com relação ao conteúdo a ser transmitido pelas emissoras de rádio e televisão, como preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; entre outros. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº. 36, de 2002, ao alterar o artigo 222, estendeu a todos os meios de comunicação eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada, os referidos princípios.

Como observa Faraco (2006), os incisos I, II e III definem fins a serem seguidos, enquanto que o inciso IV, ao contrário, define limites, valores que não podem ser agredidos. Nesse sentido, a questão da qualidade da programação televisiva remete especialmente ao inciso IV. Tendo em vista o caráter genérico do referido inciso, um dos desafios de uma lei de comunicação social eletrônica, ao regulamentá-lo, é garantir a sua aplicabilidade. A concretização da locução constitucional, no sentido de dar-lhe um significado unívoco, pressupõe mais detalhamento e explicitação.

Um aspecto importante que deve ser levado em conta é a questão da compatibilidade da regulamentação do artigo 221 com a vedação constitucional a qualquer forma de censura, previstas nos artigos 5º, IX e 220, parágrafos 1º e 2º. O controle sobre a qualidade da programação televisiva, que implica determinadas restrições à liberdade de expressão, não significa necessariamente censura, pois países com tradição democrática, como

“O quadro regulatório brasileiro [das comunicações] é formado por uma legislação defasada e dispersa, que apresenta inúmeras regras pulverizadas em vários instrumentos normativos.”

os Estados Unidos, prevêem disposições quanto ao tipo de conteúdo a ser transmitido pela televisão⁵. Um dos desafios da lei de comunicação eletrônica de massa, ao regulamentar o artigo 221, será compatibilizar essas normas constitucionais. Vale ressaltar que a ausência de regulamentação do artigo 221 aumenta a possibilidade de ações arbitrárias que poderão ser caracterizadas como atos de

censura em contraposição à existência de uma lei regulamentadora que dará parâmetros para um efetivo controle social sobre a programação.

Faraco (2006) conceitua censura como um mecanismo geralmente institucionalizado, de caráter administrativo, de análise prévia de criações do espírito humano com o fim de autorizar ou não sua divulgação. Por caráter administrativo, entende-se a característica de ser realizada por algum funcionário ou ente estatal (não necessariamente do Poder Executivo) em regime de oficialidade, ou seja, não por provocação específica de uma parte que aciona o Estado. O autor acrescenta que é possível admitir, precisamente pelo fato da censura ter um conteúdo específico, uma extensão de seu conceito a outras práticas que guardem alguma similitude com a censura *stricto sensu*⁶.

Um outro aspecto a ser considerado quanto à definição de qualidade da programação televisiva reporta-se ao princípio da diversidade. Mesmo que haja o respeito aos valores referidos no inciso IV, do artigo 221, a predominância de determinado enfoque e a falta de acesso a outros pontos de vista, opiniões ou representações culturais pode comprometer a chamada diversidade da mídia, o que, em muitos países, é considerado um princípio basilar de política pública. Assim, como na União Européia, por meio da Diretiva “Televisão sem Fronteiras”, os Estados Unidos adotam o princípio da diversidade como um dos pilares da política regulatória no setor de mídia⁷.

Vale ressaltar que o conceito de diversidade pode ser analisado sob vários aspectos. A título de exemplo, a Federal Communications Commission (FCC), autoridade reguladora norte-americana, identifica cinco tipos diferentes de

diversidade: diversidade de pontos de vista, para referir-se à disponibilidade de conteúdos de mídia que refletem perspectivas variadas; diversidade de meios de transmissão, uma vez que quanto maior o número de proprietários de meios de comunicação em determinada área, menores serão as chances de haver uma única pessoa ou grupo que possa exercer uma influência excessiva em termos de formação de opinião em determinada região; diversidade de programação, relacionada à variedade de formatos e conteúdos de programas; diversidade de fontes, quanto à disponibilidade de conteúdos cuja origem provém de vários produtores; e diversidade de propriedade, que abrange minorias e mulheres⁸. No Brasil, pode-se considerar que um dos aspectos do princípio da diversidade na mídia está previsto nos incisos II e III do artigo 221 da Constituição Federal e diz respeito à questão da regionalização da programação.

Nesse sentido, o presente trabalho delimita o conceito de qualidade da programação televisiva a partir de dois enfoques: diversidade e ressalvas à liberdade de expressão prevista no artigo 221 da Constituição Federal. A partir dessa delimitação conceitual, propõem-se medidas, que serão explicitadas na próxima seção deste trabalho, para o cumprimento dos princípios constitucionais pelos quais a programação de televisão deve pautar-se.

Estratégias de intervenção

Para que haja o cumprimento de direitos sociais expressos nos princípios elencados no artigo 221 da Constituição Federal, faz-se necessária a implementação de políticas públicas, cuja principal ex-

pressão jurídica será a futura lei geral de comunicação eletrônica de massa. Não caberá a essa futura lei estabelecer resultados ou metas a alcançar dentro de marcos temporais determinados, ao contrário do que se espera de uma política pública *stricto sensu*. No caso, a lei geral de comunicação de massa representará a expressão jurídica de uma política pública, sim, porém, de caráter estruturante⁹, pois visa oferecer mecanismos de implementação de direitos relativos à comunicação social. A partir desse marco legal regulatório, deve-se realizar um conjunto de medidas articuladas no intuito de alcançar o objetivo de ordem pública.

De forma genérica, pode-se definir regulação como qualquer ação do Estado no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos em prol de interesses sociais. O interesse social faz-se presente pela ocorrência de externalidades, ou seja, o benefício ou o custo sociais superam o benefício ou o custo para a empresa que produz o serviço ou bem. Com isso, há uma tendência a produzir em quantidade insuficiente o bem ou serviço no caso do benefício social ser superior ao benefício do produtor privado, ou há uma tendência em produzir em quantidade excessiva o bem ou o serviço cujo custo social é mais elevado do que o custo do produtor privado. O campo da regulação inclui regulação de preços (tarifária), de quantidades (por meio de limites mínimos de produção ou da limitação do número de empresas que podem atuar em determinado setor), de qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado), de segurança no trabalho (quando a legislação obriga as empresas no setor de construção civil a equipar os trabalhadores com

determinados equipamentos de segurança), entre outras¹⁰.

Sendo assim, a futura lei geral de comunicação de massa que, entre outras disposições, estabelecerá parâmetros regulatórios de qualidade à comunicação eletrônica, não poderá prescindir, para a sua eficácia, de mecanismos complementares que, muitas vezes, remetem a uma atuação governamental, cujo objetivo será instrumentalizar o controle social sobre a qualidade da programação na televisão. Um dos mecanismos é a criação de um órgão governamental independente com poder disciplinar.

Agência reguladora – propostas de desenho institucional

Um dos motivos pelos quais os serviços de radiodifusão são submetidos ao regime jurídico de concessão, autorização ou permissão, de acordo com o previsto na Constituição Federal (artigo 21, XII, a), é o fato do espectro eletromagnético, no qual trafegam as ondas radioelétricas, ser um bem público e escasso. Atualmente, cabe à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) administrar o espectro de radiofrequências, no intuito de atender a vários serviços como telecomunicações, serviços militares, de segurança pública, radiodifusão e outros. Com isso, há a possibilidade da existência de sanções aplicáveis pela União na hipótese de violação do respectivo contrato de concessão ou da legislação relativa à atividade.

O anteprojeto de criação da Ancinav, proposto em 2004, previa, entre outras atribuições, regular as atividades cinematográficas e audiovisuais, podendo expedir normas sobre a exploração de tais atividades, fiscalizar e aplicar sanções previstas em lei; regular a relação de programadoras

e distribuidoras de conteúdo audiovisual para promover a competição e a diversidade de fontes de informação, em especial nos casos em que houvesse controle dos meios de distribuição e da programação pela mesma pessoa e suas coligadas, controladas ou controladoras; e dispor sobre a observância dos princípios elencados no artigo 221 para fins de fiscalização. No entanto, a inexistência de uma lei regulamentadora, cujo papel iria explicitar os referidos princípios constitucionais no intuito de dar-lhes aplicabilidade no plano concreto, implicaria amplos poderes à futura agência, propiciando o cometimento de possíveis arbitrariedades¹¹.

De acordo com Faraco (2006), a justificativa para a criação de uma agência é a possibilidade de mais eficácia da norma a partir da aplicação reiterada de sanções administrativas. Isso, porque muitas violações podem ocorrer sem que jamais sejam levadas ao Poder Judiciário, especialmente diante da natureza difusa do dano nas hipóteses do artigo 221, IV, em oposição àquelas previstas no artigo 5º, XXXV¹², que dizem respeito à honra individual. Por conseguinte, a existência de um órgão especializado tenderia a melhor coibir os abusos, tornando mais sistemática a atividade de controle. Ademais, meios institucionalizados, como consultas e audiências públicas, poderão garantir a participação social no processo de produção de normas, como por exemplo, instruções normativas, tendo em vista que a atividade normativa não se esgota no nível legislativo.

A discussão sobre o desenho institucional de uma futura agência reguladora deverá estar pautada pelo Projeto de Lei nº. 3.337/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, que dispõe sobre um marco legal comum às agências reguladoras. Esse projeto reflete uma nova

orientação, por parte do governo federal, no sentido de diminuir a autonomia das agências reguladoras em contraposição à necessidade de fortalecimento dos ministérios com respeito às atribuições básicas de planejamento e formulação de políticas públicas. Algumas das disposições nesse sentido dizem respeito à restituição aos ministérios, nas respectivas áreas de atuação, de prerrogativas de outorga e concessão de serviços públicos, assim como a criação de mecanismos de controle mais eficazes das atuações das agências pelos órgãos especializados do Congresso Nacional¹³. Isso porque constatou-se a absorção da atividade de formulação de políticas por parte das agências devido à deficiência de quadros técnicos nos ministérios.

Além do aspecto jurídico, a configuração do formato institucional da futura agência poderá ser definida também em função da questão da convergência tecnológica entre os setores de telecomunicações, radiodifusão e informática, ou seja, a capacidade de diversas plataformas de rede (de telefonia, de transmissão de dados, de televisão a cabo, entre outras) transportar vários tipos de serviços (dados, voz, imagens, etc.). Isso se traduz na tendência à conjunção de diversos serviços em um único aparelho, independentemente da rede utilizada, e, por conseqüência, o aumento da concorrência entre agentes pertencentes a segmentos, antes, independentes.

Em termos simplificados, há dois caminhos: a fusão em uma mesma agência, da regulação das redes e infraestrutura dos serviços de telecomunicações e das atividades audiovisuais, ou a regulação das relações econômicas das atividades audiovisuais e cinematográficas separadamente da regulação da rede

física, tarefa que atualmente está a cargo da Anatel.

É importante frisar que, em âmbito internacional, verifica-se a tendência à unificação da regulação no que tange à normatização, fiscalização e aplicação de sanções administrativas por meio da atuação de um único órgão¹⁴. A concentração do poder regulatório tem por objetivo eliminar possibilidades de sobreposição de atribuições e disputas de poder entre autoridades públicas. Isso porque, em um contexto de convergência tecnológica, os serviços de comunicações eletrônicas tendem a abranger mais de uma área regulamentar, considerando as definições atuais¹⁵. Por conseqüência, há um desestímulo à atração de investimentos quando não há a devida segurança regulatória, tendo em vista o excesso de partição de normas e competências.

A aplicação desse novo paradigma na regulação das comunicações no Brasil, ou seja, a passagem da regulação por serviços ou redes para um regime de autorização que abarque todos os serviços, independentemente da infra-estrutura de redes utilizada, implica vencer resistências do mercado e de alguns setores do próprio governo, tendo em vista que essas medidas, além de possibilitar o incremento da competição entre os vários segmentos, implicam a simplificação de procedimentos de concessão de outorgas, o que demandaria uma estrutura burocrática menor¹⁶.

A proposta de divisão de competências entre as agências e os ministérios setoriais prevista no referido Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, não significa, necessariamente, a diminuição de riscos de captura do processo regulatório por grupos de interesse. Vale lembrar que as agências reguladoras surgiram no Brasil

pari passu ao processo de privatização, sem a devida preparação da estrutura administrativa do Estado, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento dos ministérios setoriais e demais órgãos formuladores de política¹⁷. Se, por um lado, constata-se uma série de deficiências nas agências reguladoras – quadro de pessoal precário, dificuldades de autofinanciamento devido aos procedimentos de contingenciamento de recursos

“(...)um dos mecanismos de garantia de diversidade de conteúdo e (...) de incremento da qualidade da programação televisiva será (...) fortalecimento da televisão pública no Brasil.

financeiros – é notória a debilidade dos ministérios setoriais, desprovidos de quadros técnicos, pouca transparência e, por conseqüência, sujeitos a fortes ingerências políticas.

Sendo assim, se o intuito do Projeto de Lei nº 3.337/2004 é justamente diminuir o risco de captura das agências por interesses privados mediante a referida partição de competências com os minis-

térios setoriais, essa estratégia de intervenção será incompleta à medida em que não houver a adoção de ações em prol do fortalecimento dos ministérios. Isso implica não somente medidas de incremento dos quadros técnicos, como também o aumento do nível de transparência dessas instituições¹⁸.

As televisões públicas

Ao contrário de muitos países, principalmente europeus, o Brasil adota um modelo comercial hegemônico no qual a televisão privada surgiu primeiro, ocupando um espaço majoritário em termos de audiência. É de se notar o predomínio, nas redes privadas nacionais, de uma programação padronizada e a sobreposição de programas entre as principais geradoras, caracterizada pela combinação de novelas, programas infantis, noticiários, programas de auditório e os chamados “enlatados”. Nesse sentido, um dos mecanismos de garantia de diversidade de conteúdo e, por

consequente, de incremento da qualidade da programação televisiva, será a implementação de medidas que visem ao fortalecimento da televisão pública no Brasil.

A Constituição Federal prevê, no artigo 223, um sistema de radiodifusão pautado pelo princípio da complementaridade entre privado, público e estatal, o que pressupõe a existência de conteúdos e enfoques diferenciados entre esses três tipos de emissoras. No entanto, a falta de regulamentação do artigo, além de criar dúvidas quanto ao que seja televisão pública e estatal e os respectivos papéis, enfraquece iniciativas de mudança do perfil da radiodifusão brasileira, no qual as regras do mercado tornam-se praticamente o único parâmetro de atuação desse setor. Ademais, a padronização da programação é reforçada pelo Decreto n.º 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, o qual aprova o regulamento do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, ancilares ao serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Tabela 1: Audiência – Share Domiciliar

	Brasil	
	Média para faixa Universo PNT	
	rat%	shr%
	06:00:00 – 30:00:00	06:00:00 – 30:00:00
Total Ligados	34,3	100,0
Bandeirantes	1,7	5,0
Pública	0,7	2,1
Globo	18,0	52,4
Rede TV!	0,9	2,6
Record	3,1	9,1
SBT	6,8	19,9

Fonte: Telereport – IBOPE Mídia.

Universo: Total Domicílios com TV – 100%=16.603,9 (milhões)

Índices de Audiência e Share Domiciliar / Média 2005 – PNT.

Publicação Anuário de Mídia 2007 Meio & Mensagem

No presente decreto, há disposições restritivas quanto à possibilidade de inserções de programação por iniciativa das afiliadas. Isso explica, em boa parte, o baixo percentual de programação regional na grade televisiva que se limita, na maioria das vezes, a noticiosos e publicidade locais¹⁹.

Embora ainda limitada a uma pequena parcela da população brasileira, vale ressaltar uma norma legal que implicou a ampliação do acesso a emissoras legislativas, universitárias e comunitárias. Trata-se da promulgação da Lei do Cabo que tornou obrigatória, às televisões a cabo, a transmissão de canais básicos de utilização gratuita. No entanto, a maioria dessas emissoras ainda não está disponível na televisão aberta, o que implica uma oferta restrita de programação pelas radiodifusoras.

A alta concentração do mercado televisivo privado no Brasil caracteriza-se pela presença de apenas seis redes nacionais (Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede

TV! e CNT), sendo que, somente a Globo detém aproximadamente 50% da audiência, conforme tabela abaixo.

Essa concentração é agravada visto que grande parte da população sequer tem poder aquisitivo para ter acesso a outras fontes de informação, tais como mídia impressa, TV por assinatura, Internet, entre outras. Isso reflete, por sua vez, grande concentração das verbas publicitárias em mídia eletrônica, especialmente na televisão, em detrimento de investimentos nas demais modalidades de mídia. (vide Tabelas 2 e 3).

Ademais, cumpre salientar as dificuldades de acesso da população a muitos dos bens culturais produzidos com recursos públicos, notadamente as produções cinematográficas financiadas mediante incentivos fiscais.²⁰ Pode-se dizer que um dos pontos de estrangulamento do setor cinematográfico brasileiro é o baixo poder aquisitivo da população. Em 2006, o preço médio do ingresso foi R\$ 7,70²¹, o que contribui também, além de outros fatores, como o surgimento de outros segmentos

Tabela 2: Faturamento bruto dos meios – participações

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guia e Listas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,54
Internet	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5	1,7	1,66
TV assinatura	0	0	0	0,8	1,2	1,8	1,5	1,9	1,7	2,3	2,34
Revista	9,1	8,5	9	9,4	9,8	10,5	10,5	9,7	9,4	8,6	8,8
Mídia exterior	0,9	1,5	1,3	1,7	2,1	2,2	2,2	2,5	2,6	1,1	4,26
Jornal	28,4	25	23,4	22,5	23,7	21,5	21,3	19,9	18,1	17,1	16,3
Cinema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,33
Rádio	4,5	4	4	4	4,7	4,9	4,8	4,5	4,5	4,4	4,19
TV	54,8	59	60,4	58,9	55,6	56,1	57,3	58,7	59	61	59,57

Fonte: Projeto Intermeios – Anuário Mídia 2007 Meio & Mensagem

Obs: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

Tabela 3: Faturamento bruto dos meios – R\$ milhões

	2001	2002	2003	2004	2005
TV	5.340	5.657	6.529	8.233	9.507
Rádio	442	438	501	600	668
Jornal	1.975	1.919	2.006	2.315	2.602
Mídia exterior	438	501	632	671	681
Revista	985	938	1.039	1.158	1.404
TV assinatura	143	183	188	304	374
Internet	-	-	164	223	266
Guia e listas	-	-	-	357	406
Cinema	-	-	-	47	53
Total	9.323	9.636	11.060	13.908	15.961

Fonte: Projeto Intermeios – Anuário Mídia 2007 Meio & Mensagem

Obs: os valores correspondem apenas ao faturamento em mídia. Exclui outras fontes de receita, como por exemplo, pagamento de assinaturas, venda de ingressos, etc.

de mercado de exibição (vídeo doméstico, DVD, televisão por assinatura e sites multimídia), para o baixo nível de venda de ingressos *per capita*²².

Com isso, a baixa presença de filmes brasileiros na grade da programação das emissoras pode ser sanada com o fortalecimento da televisão pública que pode representar, por sua vez, um instrumento importante de escoamento da produção audiovisual independente²³ financiada por meio de incentivos fiscais. Pode-se determinar, a título de contrapartida, que produções audiovisuais produzidas com recursos públicos sejam exibidas posteriormente em canais públicos, após determinado prazo que permita a transmissão desse conteúdo em várias janelas de exibição.

Recentemente, o governo federal, por meio da iniciativa da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura junto à Casa Civil e às entidades representativas do setor público de televisão, decidiu promover debates sobre os rumos da TV pública brasileira mediante a

realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, ocorrido em maio de 2007. Os temas abordados dizem respeito à missão e finalidade das TVs públicas; configuração jurídica e institucional; legislação e marcos regulatórios do setor; programação e modelos de negócio; migração digital; financiamento das TVs públicas; tecnologia e infra-estrutura; e relações internacionais. O I Fórum Nacional de TVs Públicas contou com a participação das seguintes associações: Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL) e Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM). As principais propostas do Fórum são a fusão das emissoras públicas TVE e Radiobrás e a criação de uma rede nacional de TV pública que, a princípio, comportará quatro canais previstos no Decreto nº 5.820, de 29 de julho de 2006, explicitados no item “A tecnologia digital”, deste trabalho.

A tecnologia digital

A tecnologia digital representa um importante meio de se atingir a diversidade da programação televisiva devido à possibilidade de surgimento de mais canais de televisão. De forma breve, vale destacar que a necessidade de redefinição de critérios para a concessão de canais de televisão tornou-se patente na recente discussão sobre o modelo de TV digital a ser implantado no Brasil. O Decreto nº 5.820, de 29 de julho de 2006, definiu que o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) adotará o padrão de modulação do ISDB-T²⁴, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento, instituído pelo Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Um dos pontos mais polêmicos refere-se ao artigo 7º do Decreto nº 5.820/2006, que prevê a consignação às radiodifusoras de canal de radiofrequência com largura de banda de 6 MHz para cada canal analógico outorgado, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

No entanto, a tecnologia digital permite um aumento significativo na capacidade de exploração da faixa de 6MHz, havendo a possibilidade de transmissão simultânea de uma programação em três tipos de sinal: em alta definição e em definição padrão em um mesmo canal de frequência; e analógico, em outro canal (*triplecasting*). Entre as normas aprovadas pelo comitê, há a incorporação de tecnologias desenvolvidas no Brasil, ou seja, o compressor de vídeo (H264) e o codificador de áudio (AAC3). O padrão H.264, desenvolvido pelo consórcio do Sistema Brasileiro de TV Digital, é uma tecnologia de compactação de dados, cuja

taxa de compressão é duas a três vezes maior do que a do tradicional MPEG 2, o que implica menor uso de banda. Com isso, em uma faixa de frequência de 6MHz, podem ser incluídos quatro a oito canais com definição padrão – a chamada multiprogramação²⁵ – ou dois canais em alta definição. Há a possibilidade de se combinar canais em alta e baixa definição no intuito de maximizar a utilização do espectro²⁶.

“O fortalecimento das televisões públicas também representa um caminho importante em prol da diversidade devido à transmissão de conteúdos para além de critérios de mercado.”

Por consequência, é muito improvável que as atuais radiodifusoras, detentoras de canal de frequência de 6MHz, irão ofertar vários canais com programação diversificada, abrindo espaço para produções independentes, inclusive cinematográficas. Isso porque o elo mais caro na cadeia produtiva é justamente a produção de conteúdo²⁷. Nesse sentido, há fortes indícios de que não haverá diversificação da

programação nas redes de televisão privadas, pois além da limitação financeira para a produção de novos conteúdos, há o receio da pulverização da audiência e o conseqüente comprometimento das receitas publicitárias. Isso irá implicar, por sua vez, o subaproveitamento do espectro de radiofrequências, dado que ele é um recurso limitado e constitui-se em bem público.

Por outro lado, o Decreto nº 5.820/2006, que criou as condições de transição para a tecnologia digital, prevê a multiprogramação por meio da criação de quatro canais públicos direcionados ao Poder Executivo, à educação, à cultura e à cidadania. Quanto à possibilidade de multiprogramação pelas emissoras de televisão comerciais, há a necessidade de aprovação prévia do Ministério das Comunicações.

O controle individual da programação

Outro mecanismo para o cumprimento do artigo 221 da Constituição Federal é a possibilidade do controle individual da programação televisiva pelo cidadão. A Constituição Federal dispõe, no parágrafo 3º, II, do artigo 220, que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, prática e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Uma forma de garantir ao cidadão meios de se proteger contra abusos é a possibilidade de aparelhos de televisão conterem dispositivo que permita ao usuário bloquear a recepção de certos programas.

A quinta versão do anteprojeto do Ministro Sérgio Motta propunha a fabricação de receptores de televisão com V-Chip, ou seja, um dispositivo eletrônico que permite o recebimento de informações relativas à classificação de programas e o bloqueio pelo usuário, de recepção de programas distribuídos por prestadora de serviços de comunicação eletrônica de massa. Ademais, previa-se que a Agência iria instituir comissão consultiva, com representação de setores da sociedade, para propor o estabelecimento de, no mínimo, um sistema de classificação de programas que, após consulta pública, seria disponibilizado ao usuário.

A Portaria nº. 1.220, de 11 de julho de 2007, instituída pelo Ministério da Justiça, além de regulamentar disposições relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais, prevê a possibilidade de controle de acesso por meio da existência de dispositivos eletrônicos de bloqueio de recepção de programas e contratação expressa de serviços que garantam a interação necessária à escolha da programação.

Deve-se mencionar que há exemplos internacionais importantes de medidas que permitem o controle individual sobre a programação. A FCC adotou normas que impõem a inclusão do V-Chip em todos os televisores fabricados a partir de 2000, cuja tela tenha 33 centímetros ou mais. O V-Chip bloqueia programas de acordo com o nível de classificação indicativa da programação selecionado pelo usuário.

Em consonância com normas previstas na Seção 551 do *Telecommunications Act*, de 1996, o sistema de classificação indicativa, também conhecido como *TV Parental Guidelines*, foi estabelecido pela National Association of Broadcasters, a National Cable Television Association e a

Motion Picture Association of América. As classificações são dispostas na tela da TV nos primeiros 15 segundos de determinado programa e se este não corresponder ao nível configurado pelo usuário como aceitável, haverá o respectivo bloqueio da transmissão²⁸.

Por conseguinte, para que haja um controle individual efetivo por parte do cidadão sobre a programação televisiva, torna-se necessário medidas similares de ordem governamental no intuito de atuar preventivamente contra eventuais abusos ou conteúdos que repute ofensivos.

Considerações finais

A aprovação de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa não é a garantia, por si só, da efetividade do cumprimento dos princípios elencados no artigo 221 da Constituição Federal. A expressão desse direito, o qual se manifesta por uma demanda social que exige mais qualidade da programação televisiva, terá como primeiro passo a aprovação da referida lei regulamentadora e, a partir daí, deverá haver o desencadeamento de outras ações governamentais.

Vale lembrar que houve tentativas anteriores de auto-regulação do setor por meio da elaboração de uma minuta de Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, cujo texto foi aprovado no XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado em setembro de 1980. Posteriormente, houve algumas reformulações que redundaram em nova redação aprovada em Assembléia Geral Extraordinária da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), realizada em julho de 1993²⁹, em Brasília. Apesar do referido código apresentar uma série de restrições quanto ao conteúdo da progra-

mação, de acordo com os horários de exibição, ele jamais foi aplicado na prática, o que denota resistência dos radiodifusores a esse tipo de controle.

A ausência de uma lei que dê parâmetros concretos com o objetivo de garantir a observância dos princípios constitucionais previstos no artigo 221 cria um vácuo regulatório, o que compromete a atuação do Estado. O Poder Judiciário, pelo fato de tratar-se de direito difuso, tem atuado de forma esporádica em relação a matérias como qualidade da programação da televisão³⁰. Por outro lado, as decisões judiciais tendem a ganhar mais coerência a partir de uma legislação ordinária que forneça parâmetros mais objetivos para a aplicação do artigo 221.

As medidas propostas no intuito de se incrementar a qualidade da programação de televisão levam em consideração dois aspectos: a instrumentalização do controle social sobre o conteúdo televisivo e a garantia de meios para a diversidade da programação. Com relação ao primeiro aspecto, propõe-se a atuação transparente de uma futura agência reguladora e o controle individual da programação. Esse último mecanismo, apesar de ser exercido em âmbito particular, requer uma intervenção do Estado no sentido de criar uma obrigatoriedade legal para que todas as televisões tenham o dispositivo capaz de bloquear as programações indesejadas.

No que tange à diversidade, a maneira pela qual se fará o uso da tecnologia digital irá determinar o uso eficiente ou não do espectro radioelétrico. A possibilidade do uso da multiprogramação, que depende da autorização governamental, ganha um peso estratégico, pois só a partir da criação de outros canais, pode-se aventar o surgimento de novos concorrentes, o que ampliaria as opções de programação pelos

usuários. O fortalecimento das televisões públicas também representa um caminho importante em prol da diversidade devido à transmissão de conteúdos para além de critérios de mercado, o que implica a realização de programas com fins meritórios como educação, cultura e cidadania. Ademais, a atratividade dos canais públicos pode ser aumentada se produções independentes financiadas com incentivos fiscais tiverem a obrigatoriedade de serem disponibilizadas a emissoras públicas, após determinado prazo para a exibição em circuito comercial. Essa seria uma forma de contrapartida dos produtores beneficiados com as leis de incentivos fiscais ao Estado.

É importante frisar que muitas dessas medidas podem ser tomadas

independentemente da aprovação de um marco legal para o setor de comunicação eletrônica. No entanto, a nova lei geral de comunicação eletrônica de massa, além de propiciar a atualização e simplificação da legislação, unificando radiodifusão e telecomunicações, irá servir como um balizador, dando diretrizes para posteriores normas infralegais. Sendo a expressão jurídica de uma política pública, o seu desafio é permitir a atração de investimentos em um ambiente concorrencial com a defesa do interesse público, sendo que a qualidade da programação é um dos importantes aspectos a serem considerados.

(Artigo recebido em 13 de agosto de 2007.
Versão final em 29 de outubro de 2007)

Notas

¹ Multichannel Multipoint Distribution Service: serviço que utiliza sinais de microondas para prover programas de vídeo a assinantes.

² Direct to home: serviço de distribuição de sinais de televisão e áudio por assinatura via satélite.

³ Uma iniciativa legislativa de regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal é o Projeto de Lei nº. 256/91, da deputada Jandira Feghali, que estabelece percentuais mínimos de veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de programas produzidos no local de sua sede. Entre outras disposições, o texto determina que as emissoras de televisão deverão destinar determinado número de horas semanais para a veiculação de programas culturais, artísticos e jornalísticos produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas. O referido projeto de lei passou por várias tramitações na Câmara dos Deputados e foi posteriormente enviado ao Senado Federal sob a forma de PLC nº. 59/2003. A julgar pela lentidão do processo de análise do projeto de lei em tela, pode-se inferir que esse será um tema que irá demandar um complexo processo de negociação quando da elaboração da futura lei geral de comunicação de massa. A última tramitação ocorreu em 20 de junho de 2007. O presente projeto de lei encontra-se na Comissão de Educação. Para mais informações: < http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=60879>.

⁴ Constituição Federal de 1988, art. 221: “A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”

⁵ A Federal Communications Commission (FCC), por meio do “Communications Act”, prevê regras, em consonância com o “Children’s Television Act”, aprovado em 1990 pelo Congresso americano, que aumentam a quantidade de programação educativa e informativa para crianças na televisão. Além disso, limita o período de tempo para comerciais durante os programas infantis. Disponível em: <www.fcc.gov>. Último acesso em: 20 de junho de 2007.

⁶ O autor cita, como exemplo de censura, o sistema classificatório, como disciplinado na Portaria nº. 796/2000 do Ministério da Justiça. Por meio dessa norma, estabeleceu-se uma classificação dos programas de televisão em cinco categorias, conforme a faixa etária a que não se recomendem e os horários a partir dos quais podem ser veiculados, e um procedimento prévio dos programas que as emissoras pretendem transmitir com o intuito de autorizar ou não, total ou parcialmente, sua difusão. O autor complementa que a interpretação do artigo 21, XVI da Constituição o qual se refere à classificação indicativa é compatível com os restantes dispositivos constitucionais, desde que interpretado no sentido de que não pressupõe a análise prévia obrigatória, mas que pode apenas compreender um sistema de responsabilização *a posteriori*, como ocorre com as demais situações de abuso da liberdade de expressão.

Recentemente, o Ministério da Justiça publicou a Portaria nº. 1.220, de 11 de julho de 2007, que regulamenta o exercício da classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres. Essa nova versão, ao contrário da norma imediatamente anterior – Portaria nº 264, de 09 de fevereiro de 2007 - dispensa a análise prévia.

⁷ No caso americano, de acordo com SCHULTZ (2005), a adoção da diversidade como um objetivo de política pública remonta a 1879, quando da promulgação do *Postal Act*, o qual permitia a adoção de tarifas postais subsidiadas para revistas. Posteriormente, na década de 1940, a FCC impôs uma série de medidas restritivas relativas a limites de propriedade no setor de radiodifusão com o objetivo explícito de promover a diversidade. Mais recentemente, a FCC, em 2003, tomou a iniciativa de revisar o aparato regulatório que rege o setor de mídia, o que tem gerado controvérsias. O centro desse debate está na redefinição de um índice de diversidade utilizado pela FCC chamado *Diversity Index* (DI). A FCC elaborou esse sistema de medida em resposta às demandas judiciais as quais exigiam métodos de medida de diversidade capazes de dar sustentação às regras regulatórias relativas à propriedade dos meios de comunicação.

⁸ Ver Schultz (2005).

⁹ Conceito de política pública, de acordo com “Conceito de política pública em Direito”, de Maria Paula Dallari Bucci, 2006.

¹⁰ Ver “Economia industrial – fundamentos teóricos e práticas no Brasil”, pp. 515 e 516.

¹¹ Outra iniciativa de regulamentação do artigo 221 foi a do Deputado Orlando Fantazzini, que apresentou o Projeto de Lei nº. 1.600/2003, arquivado em 31.01.2007, o qual propõe a criação de um Código de Ética da programação televisiva cujo objetivo é propiciar aos telespectadores alternativas de informação, cultura e lazer observado o respeito à privacidade e aos direitos humanos. Ademais, o projeto de lei prevê a criação da Comissão Nacional pela Ética na Televisão, cuja função é o recebimento de queixas e aplicação de sanções quando for o caso.

¹² Constituição Federal de 1988, art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...)

¹³ Ver Exposição de Motivos EM nº 12/ Casa Civil –PR, de 12.04.2004, relativa ao Projeto de Lei nº. 3.337/2004.

¹⁴ A título de exemplo, o Reino Unido criou, em 2003, a agência Office of Communications (Ofcom), a qual incorporou as atribuições dos extintos entes reguladores: *Broadcasting Standards Commission* (BSC), *Independent Television Commission* (ITC), *Office of Telecommunications* (OfTel), *Radio Authority* e *Radiocommunications Agency*. A mesma tendência foi adotada por Portugal (Anacom) e Itália (Agcom).

¹⁵ No caso brasileiro, as operadoras de TV a cabo estão registrando percentuais significativos de vendas de pacotes combinados (serviços *triple play*): TV paga, serviços de banda larga e voz. Essa estratégia de oferta de multiserviços, além de representar fontes adicionais de receita, com o consequente aumento do ARPU, permite a otimização da rede e fidelização de clientes. Fonte: ABTA 2006.

¹⁶ Um exemplo internacional de regulação convergente é a Diretiva 2002/20/CE da Comunidade Européia que estabelece um regime de autorização geral que abrange concessão de uso de redes e serviços e a negociação de interconexão com outros fornecedores no âmbito da Comunidade Européia. Esse tipo de autorização pressupõe apenas uma notificação à autoridade reguladora nacional (ARN). Consulta: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l24164.htm>, em 16 de março de 2007.

¹⁷ Segundo GAETANI (2003), tanto as privatizações como a criação das agências foram conduzidas diretamente pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e ministérios setoriais. A minimização do risco regulatório era a preocupação central do Poder Executivo, mas secundária em relação à preocupação com a persuasão de que a venda de ativos estatais era possível graças à atratividade dos investimentos, seja pelo valor dos ativos, seja pela rentabilidade esperada. O autor acrescenta que a formulação de políticas regulatórias no setor de infra-estrutura (telecomunicações, energia elétrica e transportes) praticamente margearam a administração direta. A modelagem das agências reguladoras praticamente não contou com um envolvimento efetivo dos ministérios de infra-estrutura, fragilizados para desempenharem suas funções (formulação, implementação e monitoramento de políticas de infra-estrutura), primeiramente, perante às empresas estatais a eles vinculados e, posteriormente, face às agências reguladoras criadas com a finalidade de assumir várias das competências que estes ministérios ainda não foram capazes efetivamente de implementar.

¹⁸ Há inúmeras abordagens teóricas que explicam os fracassos recorrentes de tentativas de modernização da administração pública, inclusive no Brasil. Para maiores detalhes, ver ALVERGA (2003).

¹⁹ Ver art. 31 e conexos.

²⁰ Em âmbito federal, as principais leis de incentivo fiscal que financiam produções cinematográficas são Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993) e Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991).

²¹ De acordo com Database Brasil 2006 – Filme B.

²² Segundo Database Brasil 2006 – Filme B, a venda de ingressos *per capita* está em torno de 0,5 ingresso por ano.

²³ A Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, que, entre outras providências, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, conceitua obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura.

²⁴ Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial – adotado no Japão.

²⁵ A multiprogramação implica a transmissão, pela mesma geradora, de três a quatro canais (com a compressão MPEG 2) ou até oito canais (com a compressão H.264) simultaneamente.

²⁶ Ver Modelo de Referência – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital OS 40539.

²⁷ Em seminário sobre TV por assinatura – ABTA 2006 – ocorrido em São Paulo, nos dias 1º a 3 de agosto, o representante da Rede Globo – José Francisco de Araújo Lima - foi enfático ao afirmar que o objetivo da empresa é focar na alta definição e na transmissão via celular. Segundo ele, o fato das receitas publicitárias serem inelásticas faz com que a empresa não aposte na multiprogramação. Notícia disponível em: < <http://www.paytv.com.br>>. Último acesso em: 04 de agosto de 2006.

²⁸ Disponível em: <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/vchip.html>>. Acesso em: 12 de junho de 2007.

²⁹ Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/Leis/Codigo_de_Etica_da_Radiodifusao.html>. Acesso em 18 de abril de 2007.

³⁰ Um caso notório foi a propositura de ação civil pública contra o apresentador Gugu Liberato por ter exibido no programa Domingo Legal uma entrevista forjada por supostos integrantes da organização criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC em 07 de setembro de 2003.

Referências bibliográficas

ALVERGA, Carlos F. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 54 (3), p. 29-46, jul/set, 2003.

AMCHAM. *Relatório sobre a Agência Nacional de Telecomunicações* – Anatel. São Paulo, 2005.

BUCCI, Maria Paula D. Conceito de política pública em Direito. *Tópicos especiais em gestão pública III*. Brasília: Enap, 2006.

COMISSÃO EUROPÉIA. *Promoting cultural diversity in audiovisual media*. Brussels, 2006

DALL'ANTONIA, Juliano Castilho (et al). *Política regulatória: panorama brasileiro atual - Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital - modelo de implantação OS40539*. Campinas: CPqD, 2005.

FARACO, Alexandre D. Controle da qualidade da radiodifusão – mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, 14, p. 7-36, abr/jun, 2006.

FILHO, André B.. *Mídias digitais – convergência tecnológica e inclusão social*. São Paulo: Paulinas, 2005.

FCC. Federal Communications Commission. *News media information 202/418-0500*. Washington, 2003.

GAETANI F. O governo Lula e os desafios da política regulatória no setor de infraestrutura. *VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 2003.

GIANSANTE, Moacir (et al). *Cadeia de valor – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital - modelo de implantação OS40539*. Campinas: CPqD, 2004.

HAMBURGUER, Esther. *O Brasil antenado – a sociedade da novela*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

FIANI, Ronaldo. Regulação econômica. In: *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. KUPFER, David (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

MARTINS, Ricardo B. (et al). *Modelo de referência - Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital OS 40539*. Campinas: CPqD, 2006.

MEIO & MENSAGEM. *Anuário de mídia – Pesquisas*. 2007.

TOME, Takashi (et al). *Modelo de implantação da TV digital no Brasil*. Campinas: CPqD, 2002.

VALLE, Regina R.. *Serviços de comunicação eletrônica de massa no direito brasileiro*. São Paulo: Teleco, 2005.

Resumo – Resumen – Abstract**A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva***Maria Cristina Attayde*

O presente artigo pretende analisar a questão da qualidade da programação na televisão brasileira a partir da proposta de um novo marco regulatório para o setor de comunicação social eletrônica. Essa nova lei, entre outras disposições, irá regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal, que trata dos princípios pelos quais o conteúdo televisivo deve pautar-se. Com isso, define-se qualidade levando-se em consideração dois aspectos: diversidade e ressalvas à liberdade de expressão, ambos previstos na Constituição Federal. A partir dessa conceituação, propõe-se a instrumentalização do controle social sobre o conteúdo televisivo e a garantia de meios para a diversidade da programação. Com relação ao primeiro aspecto, recomenda-se a atuação transparente de uma futura agência reguladora e a implementação de mecanismo de controle individual da programação. No que tange à diversidade, ressalta-se a importância do fortalecimento das televisões públicas e medidas governamentais no sentido de estimular a multiprogramação propiciada pelo advento da tecnologia digital.

Palavras-chave: Televisão. Qualidade da programação. Regulação.

La ley general de comunicación electrónica de masa y la cualidad de la programación televisiva*Maria Cristina Attayde*

El artículo piensa analizar la cuestión de la cualidad de la programación televisiva a partir de la propuesta de un nuevo marco regulatorio para las comunicaciones electrónicas. Ésa nueva ley, allá de las otras disposiciones, irá reglamentar el artículo 221 de la Constitución Brasileña que trata de los principios por los cuales la programación televisiva debe pautarse. Así siendo, defínese cualidad teniendo em consideración dos puntos de vista: diversidad y restricciones a la libertad de expresión, ambos previstos en la Constitución Brasileña. A partir de esa definición, propónese instrumentar el control social de la programación televisiva y la garantía de medios para la diversidad de la programación. Com relación al primero aspecto, propónese la actuación transparente de una futura agencia de regulación y mecanismo de control individual de la programación. Con relación a la diversidad, resaltase la importancia del fortalecimiento de las televisiones públicas y medidas gubernamentales com o intuito de estimular la multiprogramación propiciada por la llegada de la tecnología digital.

Palabras-clave: Televisión. Cualidad de la programación. Regulación.

The Brazilian Electronic Communications Act and the quality of TV programming*Maria Cristina Attayde*

This study analyzes the quality of programming in Brazilian television broadcasting, starting from a new law for electronic communications. Besides other dispositions, the law will regulate the article 221 of Brazilian Constitution. This article disposes of principles that TV contents must follow. So, quality's definition includes two features: diversity and restrictions of liberty expression, included in Brazilian Constitution. Starting from this definition, the article proposes empowerment of social control over TV contents and assurance of program diversity. Regarding to social control, the article recommends a clear performance of a regulatory agency and the existence of individual

control mechanisms of programming. In reference to diversity, there is a need of public television empowerment and adoption of multiprogramming permitted by digital TV technology.

Key-words: Broadcasting. Quality of programming. Regulation.

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

É doutor em Ciência da Informação - Universidade de Brasília (UnB). Analista do Banco Central do Brasil e professor universitário. Contato: <henrique.silveira@bcb.gov.br>

Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário

Gardênia da Silva Abbad

A Educação a distância (EAD), no mundo inteiro, é uma modalidade voltada à aprendizagem de adultos. Essa modalidade está vinculada a vários princípios educacionais, entre os quais os de aprendizagem aberta, aprendizagem ao longo de toda a vida ou educação permanente. No Brasil, a EAD está sendo adotada na educação, nos programas de qualificação e formação profissional e na educação corporativa. Escolas de governo na Europa, no Canadá e no Brasil estão adotando a educação a distância, em todas as suas formas, na oferta de cursos para servidores públicos e comunidade.

Há escolas de governo européias que possuem programas bastante desenvolvidos de EAD, haja vista o Instituto de Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico (IGPDE), da França, o Instituto Nacional de Administração Pública (Inap), da Espanha, e a Escola Canadense do Serviço Público (CSPS), do Canadá.

A ENAP Escola Nacional de Administração Pública, engajada nesse processo de ampliação do acesso à educação continuada e à aprendizagem ao longo da

vida, oferece atualmente aos servidores públicos brasileiros mais de 20 cursos à distância através da sua Escola Virtual. O decreto 5.707, de 2006, sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), trouxe a capacitação do servidor público para o centro da questão e, como diretiva legal, passou a exigir da administração pública a adoção de estratégias mais eficazes de capacitação do servidor, para que serviços de qualidade possam ser oferecidos ao cidadão.

É crescente o número de instituições de ensino credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC) para ofertar cursos à distância ou para empregar modalidades híbridas de ensino-aprendizagem como estratégia de democratização do acesso à educação. A educação corporativa no Brasil e em outros países está crescendo rapidamente, calcada na oferta de cursos por meio de ambientes virtuais de aprendizagem que possibilitam ao aluno e ao professor a interação assíncrona e a veiculação de objetos de aprendizagem pela Internet.

O profissional do presente e do futuro terá que pautar a sua aprendizagem no desenvolvimento de quatro grandes conjuntos de competências, necessários a uma aprendizagem ao longo de toda a vida. São eles, os pilares da educação, segundo Delors (2005):

- o aprender a conhecer: decorrente da necessidade de o indivíduo, em um cenário em que o conhecimento torna-se cada vez mais instável, estar continuamente inserido em um processo de compreensão, descoberta, construção e desconstrução do conhecimento. Mais do que aprender conteúdos é necessário conhecer linguagens e metodologias a partir das quais os conhecimentos são gerados e transferidos;

- o aprender a fazer: constitui-se no segundo pilar mencionado por Delors.

Relaciona-se a habilidades e atitudes supostamente capazes de tornar o indivíduo constantemente apto a enfrentar novas e desafiadoras situações, inclusive de trabalho. Na medida em que aumenta o descompasso entre as oportunidades de educação superior e as exigências impostas pelo mundo do trabalho, cada vez mais se torna insuficiente a preparação profissional para uma atividade específica e um realidade estática. É preciso que essa preparação seja contínua e abrangente;

- o aprender a viver junto: refere-se às habilidades e atitudes que permitem ao indivíduo conviver bem com outras pessoas em um cenário em que os trabalhos, cada vez mais complexos, exigem a atuação profissional em equipes interdisciplinares para a solução de problemas;

- o aprender a ser: refere-se ao desenvolvimento integral da pessoa. É preciso que o ser humano se desenvolva plenamente em todas as potencialidades.

Esses pilares oferecem os rumos para um processo educacional em que o “aprender a aprender” torna-se essencial, na medida em que o conhecimento baseado na compreensão da realidade assume posição de destaque no atual mundo do trabalho.

Muitas universidades abertas, em vários países do mundo, oportunizam aprendizagem ao adulto por meio de cursos à distância. Entre essas universidades estão: a University of South África (Unisa); a Fernuniversität, da Alemanha; a Open University, da Inglaterra; a Central Radio and Television University, da China; University of the Air, do Japão; a National University – Teleconference Network, dos EUA; a Contact North, do Canadá; a Universidade Aberta da Grécia, a Universidade Aberta da Coreia, a Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned); e a

Universitat Oberta de Catalunya, da Espanha, entre outras.

A Open University, conforme Otto Peters (2001) foi a primeira universidade a distância a adotar o ensino aberto (*open learning*), em 1969, quando da sua fundação. Essa atitude levou outras 14 universidades a distância, sediadas em diversos países do mundo, a adotarem essa prática e o nome de *universidades abertas*. As demais 23 universidades a distância, de acordo com Peters (2001), também foram influenciadas por essas idéias desde a fundação da Open University.

A educação aberta baseia-se nos princípios da igualdade e do ensino permanente, acessível a qualquer pessoa, independentemente do seu perfil, a qualquer hora e em qualquer lugar. Oportuniza uma segunda chance a quem não pode concluir seus estudos ou uma primeira chance para outros que, de outro modo, não teriam acesso aos estudos. Entre esses estão mulheres, minorias étnicas, membros de comunidades geograficamente isoladas e distantes de instituições de ensino e pessoas de baixa renda, que deixam os estudos em busca de trabalho para sobrevivência.

Em organizações públicas e privadas, a EAD amplia e democratiza o acesso de pessoas ao estudo e cria condições propícias à aprendizagem contínua. O uso de plataformas eletrônicas de gerenciamento da aprendizagem tem possibilitado a armazenagem e a organização de verdadeiras universidades virtuais com serviços de orientação profissional, guias de estudo ou trilhas de aprendizagem, cursos mediados pela intra ou Internet, bibliotecas virtuais, textos e materiais de apoio ao estudo em diferentes áreas.

As comunidades virtuais de prática e de aprendizagem estão sendo adotadas na

educação corporativa em empresas e em escolas de governo. A ENAP, por exemplo, estimula a formação desse tipo de comunidade através da inclusão dessa ferramenta como estratégia para unir pessoas em torno de temáticas de interesse recíproco e para apoiar a realização de cursos à distância mediados pela Internet.

A educação corporativa no Brasil, impulsionada pela EAD, tem aumentado as oportunidades de aprendizagem

“A educação aberta baseia-se nos princípios da igualdade e do ensino permanente, acessível a qualquer pessoa, independentemente do seu perfil, a qualquer hora e em qualquer lugar.”

contínua de seus servidores, colaboradores, parceiros e demais constituintes de sua cadeia de valor.

Os dados do Anuário Brasileiro de Educação Aberta e a Distância (ABRAEAD), 2007, mostram o panorama da EAD em instituições de ensino e na educação corporativa no Brasil:

- aproximadamente 2.279.070 brasileiros estudaram por EAD em 2006, por

cursos oferecidos oficialmente credenciados e por grandes projetos nacionais públicos e privados;

- o número de instituições de ensino autorizadas a oferecer cursos à distância cresceu em 36,0% no triênio em 2004-2006;

- o número de alunos que estudam nessas instituições cresceu cerca de 54%, passando de 309.957 (em 2004), 504.204 (em 2005) para 778,458 (em 2006);

- o público-alvo dos cursos à distância oferecidos pelas 100 unidades de educação corporativa brasileiras é constituído por funcionários diretos (59,30%), funcionários indiretos e prestadores de serviços (33,30%) e outros (25,90%);

- o nível hierárquico operacional é o mais visado pelas empresas, pois 85% delas ofertam seus cursos à distância para esse nível;

- o principal foco da EAD nas empresas é o treinamento (88,9%), seguido pela reciclagem (51,9%) e pelo aperfeiçoamento (37%);

- as empresas ofertam uma grande variedade de cursos à distância, entre os tipos mais frequentes estão: informática (12,40%), educação e cidadania (12,10%) e gestão (10,10%);

- a duração média dos cursos à distância oferecidos pelas empresas gira em torno de 41 horas (mínimo de 8 horas e máximo de 255 horas).

- o grau de adesão dos funcionários aos cursos à distância é “excelente” (33,3%) ou “bom” (48,10%).

- o grau de satisfação dos funcionários com os cursos à distância é bastante favorável, pois na maior parte das empresas a avaliação atinge o conceito “bom” (59,30%) ou “excelente” (37%).

- o índice de evasão dos cursos é variável nas empresas. Os dados mostram que 59,30% das empresas registraram até

20% de evasão, enquanto que 18,50% registraram evasão de 20% a 30%, e 22,20% das empresas registraram um índice preocupante maior do que 30%.

O investimento na educação corporativa tem crescido bastante nos últimos anos, segundo informações contidas no ABRAEAD 2007 e tem se tornado um dos fatores de retenção de talentos nas empresas. Segundo pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento (2006-2007) para investigar a situação das ações de T&D no Brasil, 70% das empresas participantes da pesquisa registraram planejar investir mais recursos em treinamento em 2007, além de terem aumentado o número de horas destinadas a treinamento, que passou de 39 para 47 horas anuais. Essa média anual de horas de treinamento é superior aos índices internacionais registrados pelos EUA (30 horas), Europa (36 horas), Austrália (34 horas) e América Latina (31 horas).

Eboli (2004) descreveu 21 casos de universidades corporativas (UC) de empresas sediadas no Brasil¹ e três casos de universidades setoriais². Todas essas universidades, no momento da pesquisa, estavam implantadas ou em fase final de implantação. Além das universidades pesquisadas pela autora, há muitas outras, entre as quais as Universidades do Banco Central (Unibacen), da Petrobrás e da Eletronorte.

De acordo com informações contidas no ABRAEAD 2007, uma pesquisa realizada pelo CNPq sobre educação corporativa no contexto da política industrial, tecnológica e de comércio exterior mostrou que, no Brasil, há aproximadamente 100 unidades de educação corporativa. Esse número coloca o País em posição de destaque no cenário

internacional, pois, segundo o ABRAEAD 2007, na Europa inteira, existem cerca de 100 unidades de educação corporativa, sendo que a Grã Bretanha e a Alemanha possuem 12 UCs, cada país; a França, cerca de 30; e a Rússia, 2 universidades.

Em função da relevância que a educação corporativa vem assumindo no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) têm investido e apoiado programas de educação do trabalhador pelas organizações. Além disso, a formação profissional do trabalhador brasileiro tem sido impulsionada pela adoção da educação a distância e pelo investimento na ampliação do acesso a oportunidades de aprendizagem profissional continuada.

O SESI, o SENAI, o SENAC e o SEBRAE, órgãos do chamado Sistema S, estão cada vez mais empenhados na criação de oportunidades de formação profissional a distância, mediadas por diversas tecnologias da informação e comunicação (televisão, rádio, material impresso, computador, DVD, ambientes virtuais de aprendizagem) e por formas puras e híbridas de situações de ensino-aprendizagem. As tecnologias educacionais desenvolvidas pelas unidades responsáveis pela educação profissional nos órgãos do Sistema S são avançadas, bem estruturadas e sistematicamente planejadas de acordo com os padrões de qualidade.

Há poucas pesquisas sobre o avanço da EAD no Serviço Público Brasileiro. A pesquisa publicada no ABRAEAD – 2007 abrangeu uma pequena amostra de instituições públicas brasileiras que adotam a EAD em suas unidades educacionais. Entre elas estão: a Escola de Governo de Mato Grosso; o Instituto Legislativo Brasileiro,

do Senado Federal; a Marinha do Brasil; a Escola Fazendária da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco; o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); e o Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.

No contexto do serviço público, a ENAP tem envidado esforços para conscientizar os profissionais de educação e gestão de pessoas sobre o importante papel da EAD na promoção de oportunidades de aprendizagem contínua aos servidores públicos e na ampliação do acesso ao estudo a qualquer hora e em qualquer lugar. Além de oferecer cursos à distância ao servidor público, a ENAP tem promovido relevantes debates sobre o papel da EAD no Brasil. Entre as iniciativas da ENAP, destaca-se a organização de um importante ciclo de debates em 2006, que resultou na produção do livro denominado Educação a distância em organizações públicas: mesa redonda de pesquisa-ação (2006), trabalho pioneiro e que servirá de marco inspirador para novas pesquisas e, quiçá, para mais investimentos em EAD.

O livro, redigido com base nos dados obtidos a partir da mesa redonda, possibilitou a descrição de tendências e perspectivas da EAD em algumas organizações públicas e privadas, entre as quais estavam: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Eletronorte, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Escola Nacional de Administração Pública, Escola Nacional de Saúde Pública, Escola Superior de Administração Fazendária, Exército Brasileiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto Legislativo Brasileiro, Instituto Nacional de Seguro Social, Instituto Serzedello Corrêa, Ministério da Educação, Petrobrás, Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas empresas, Serviço

Federal e Processamento de Dados, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Universidade do Banco Central do Brasil, Universidade Federal do Pará. Quase todas as unidades educacionais pesquisadas atendiam um público-alvo geograficamente disperso no território nacional, pertencente a uma ampla faixa etária (18 a 60 anos), com um predomínio de adultos mais idosos (de 30 a 60 anos de idade). Todas as unidades educacionais atendiam alunos com nível superior de instrução, sendo que algumas também atendiam alunos de nível médio e fundamental de escolaridade.

Os dados da pesquisa da ENAP indicam que o SENAC foi um dos pioneiros na adoção da EAD como modalidade de ensino-aprendizagem. Em 1947, o SENAC já veiculava cursos por meio de materiais impressos e rádio. A EAD, ao que parece, encontra-se em fase de expansão tanto no contexto da educação corporativa como no contexto da educação e treinamento no serviço público. A adoção da EAD como importante modalidade de ensino-aprendizagem não é nova no serviço público. Também merecem registro as experiências pioneiras do Exército Brasileiro e da Escola Superior de Administração Fazendária, que adotaram EAD em 1970 e 1975, respectivamente.

A EAD, ao que parece, encontra-se em fase de expansão na área de educação corporativa, de modo geral. As pesquisas da ABRAEAD – 2007, de Eboli (2004) e da ENAP mostraram que a educação corporativa brasileira teve seu crescimento acelerado na década de 1990. A adoção da EAD, entretanto, é ainda recente em muitas organizações brasileiras. O momento atual é o de consolidação das novas práticas educacionais à distância.

Na amostra pesquisada pela ENAP por ocasião da Mesa-redonda, nota-se que

entre as organizações públicas pesquisadas, poucas possuem práticas institucionalizadas de EAD em suas organizações. Com exceção do Exército Brasileiro e da ESAF, as demais parecem estar em fase de consolidação e implantação de novas práticas educacionais. O Quadro 1 resume os relatos dos profissionais que participaram da Mesa-redonda na ENAP sobre a situação da EAD em suas respectivas organizações.

A EAD em órgãos públicos ainda é pouco difundida e institucionalizada, pelo menos no que tange a maior parte da amostra pesquisada pela ENAP por ocasião da Mesa-redonda de pesquisa-ação, anteriormente mencionada.

Em todas as organizações participantes da Mesa-redonda organizada pela ENAP, a EAD foi adotada como ferramenta de ampliação do acesso à educação, ao treinamento e à formação profissional e de apoio à introdução de mudanças tecnológicas nos processos de trabalho. Em todos esses casos, observa-se que a dispersão geográfica do público-alvo foi importante motivo para a adoção da educação a distância baseada em diversas mídias (materiais impressos, rádio, televisão, vídeo, DVD, CD, ambientes virtuais de aprendizagem, computador).

Observa-se uma tendência clara de crescimento da oferta de cursos à distância em instituições de ensino e em empresas, o que resultou em um aumento do número de alunos beneficiados por essa modalidade educacional. Programas baseados em EAD para educação, formação, qualificação e treinamento estão crescendo no Brasil e no mundo. As oportunidades de educação ou treinamento em ambientes abertos de aprendizagem também têm sido oportunizadas por órgãos como Sebrae, universidades

corporativas e instituições de ensino superior no Brasil.

Universidades abertas e a distância têm mudado a fisionomia da educação superior em diversos países, oferecendo oportunidades de estudo para pessoas que dificilmente seriam alcançadas pelo ensino convencional em sala de aula.

Os dados apresentados anteriormente mostram que a EAD é uma modalidade que facilita a inclusão e a democratização do acesso à educação e ao treinamento. A tendência de ampliação das clientela de treinamento com o atendimento de diversos níveis hierárquicos pela educação corporativa são uma prova disso. Outra tendência parece ser a diversificação de temáticas abordadas nos cursos à distância. As organizações estão preocupadas em educar e não apenas treinar seus funcionários, pois os programas educacionais estão voltados para áreas de tecnologia, gestão, informática, educação, cidadania, entre outras relevantes.

Observa-se ainda que a EAD está sendo bem recebida pelos funcionários das empresas abrangidas pela pesquisa da ABRAEAD – 2007. Os níveis de adesão e satisfação com os cursos à distância são elevados e animadores. Entretanto, ainda permanecem altos os índices de evasão em boa parte das empresas estudadas. Em suma, a EAD é uma modalidade em expansão no Brasil e no mundo, tanto em contextos educacionais como na educação corporativa e profissional.

Mas, por que esse movimento está acontecendo e se ampliando na atualidade?

A rapidez das mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as constantes inovações tecnológicas tornam necessária a aprendizagem rápida e eficaz, a constante aquisição, retenção e transferência de aprendizagem. Para aumentar a competência

das pessoas e para que essas possam evitar a obsolescência profissional, tem havido intenso esforço de instituições de ensino e de qualificação profissional para criar oportunidades de aprendizagem contínua. Isso também é uma realidade no serviço público. Enquanto se enfrentam os desafios da inclusão digital, mesmo dentro do serviço público, busca-se oferecer um serviço de qualidade, eficiente, mais barato e mais rápido para o cidadão.

***“Aproximadamente
2.279.070 brasileiros
estudaram por EAD
em 2006, por cursos
oferecidos oficialmente
credenciados e por
grandes projetos
nacionais públicos
e privados.”***

Os conhecimentos adquiridos pelas pessoas em quaisquer áreas de atuação e conhecimento estão sujeitos à rápida perda de validade. A abundância de informações, a intensa produção científica e tecnológica em todas as áreas do conhecimento humano e a possibilidade de ampla disseminação desses conhecimentos pelas redes globais de comunicação agem como pressões imperativas à aprendizagem

Quadro 1

Organização	Desafios e práticas de EAD
ENAP	A Escola oferece mais de 20 cursos à distância, com e sem tutoria. Como estratégias de ensino-aprendizagem, a ENAP adota vários recursos de interação com estudo e exercícios em salas de aula virtual, utilização de correio eletrônico e salas de bate-papo, comunidades de aprendizagem e exercícios. O público-alvo dos cursos é formado por servidores públicos. Desde a sua criação, em 2001, até 2006, a Escola Virtual da ENAP havia oferecido cursos para milhares de servidores públicos brasileiros a custo zero para suas instituições de origem. Em 2006, a ENAP atingiu a marca de 20 mil servidores públicos concluintes de cursos à distância. A ENAP firmou acordos e parcerias com escolas de governo de outros países (Espanha, França e Canadá) para promover o intercâmbio de experiências em EAD.
Exército Brasileiro	A modalidade de EAD parece estar institucionalizada na organização e vem sendo empregada com sucesso como estratégia de ampliação do acesso ao treinamento e a educação de estudantes lotados em todo o território nacional, desde a década de 1970. A EAD tem sido tratada como uma estratégia de inclusão de militares lotados em áreas distantes dos grandes centros e que ficariam, sem a EAD, com dificuldades de acesso a oportunidades educacionais e de treinamento. A grande capilaridade do Exército, presente em todas as unidades da federação, tem facilitado a distribuição de materiais instrucionais para militares do Brasil inteiro. A EAD, desde a sua implantação, tem oportunizado o estudo a qualquer hora e em qualquer lugar, em função da adoção de atividades de ensino-aprendizagem assíncronas e apoiadas em materiais didáticos de boa qualidade. Em termos de desafios e tendências, foi relatado o interesse do Exército em ampliar e aprofundar intercâmbios e parcerias com instituições de ensino na produção de ações educacionais. Em 2006, havia cerca de 2.500 militares realizando cursos de especialização em instituições de ensino superior na modalidade a distância.
Senado Federal – ILB	A EAD no ILD surgiu impulsionada pelas mudanças tecnológicas que se iniciaram na rádio e na TV Senado e na informatização de todas as atividades da organização. Havia demandas internas e externas de cursos que precisavam ser atendidas. Após um levantamento de necessidades de treinamento, o instituto resolveu adotar a EAD para ampliar o público-alvo para envolver profissionais de outros órgãos e países (servidores, parlamentares do legislativo federal, estadual, distrital e municipal, dos países de língua portuguesa, dos países do Mercosul, de instituições conveniadas com o instituto e cidadãos), além de diversificar as temáticas e meios de ensino-aprendizagem (Internet, vídeo e rádio). Ainda são incipientes as avaliações dos cursos e há muitos desafios a enfrentar pela reduzida equipe que atua em educação nessa unidade educacional. Um deles é aprimorar e desenvolver novas estratégias e técnicas educacionais e de avaliação da efetividade das ações de EAD.
Serpro	A necessidade de adotar a EAD no Serpro surgiu em 1999, para a capacitação de servidores de redes locais, alocados nas instalações da Secretaria da Receita Federal, em todo o País, para trabalharem com uma nova versão de sistema operacional. Sem condições financeiras para deslocar mais de 1.000 servidores no prazo requerido para migração de um sistema operacional para outro, a equipe de suporte decidiu criar um ambiente virtual para publicação de conteúdos didáticos com exemplos de telas de utilização do novo sistema operacional com orientações de navegação. Para apoiar a instrução foram criadas estratégias de interações entre alunos e tutores, através de correio eletrônico e telefone. A experiência foi bem sucedida e, desde então, já foram oferecidos mais de 100 cursos e capacitados mais de 60.000 alunos.

contínua. No Brasil, já é visível no serviço público e nas empresas a adoção de comunidades virtuais de prática e de aprendizagem para o compartilhamento de experiências, a troca de informações e a construção coletiva de novas soluções para problemas e desafios apresentados pelo trabalho. Essas comunidades virtuais têm sido mais um instrumento de aprendizagem para os profissionais, pois, ao permitir a reunião de pessoas interessadas em determinados assuntos, colabora para o processo de educação continuada.

A tendência mundial de aumento de complexidade dos trabalhos humanos em diferentes contextos e setores da economia, ocorrida em função da automação de atividades mais simples, além de acarretar a diminuição de postos de trabalho mais operacionais, causando desemprego daqueles indivíduos que não acompanharam as mudanças, tem exigido das pessoas um grande esforço de aquisição contínua de competências; e das instituições educacionais e organizações de trabalho, mais cuidado e uma preocupação em oferecer programas de educação continuada para adultos.

Grande parte das qualificações exigidas do trabalhador na atualidade é complexa e requer um conjunto de ações educacionais contínuas e variadas para desenvolvê-las. A idéia tem sido produzir currículos, trilhas de aprendizagem e estratégias de orientação de carreira profissional por meio das quais as pessoas possam buscar, de modo sistemático e racional, a aprendizagem e o desenvolvimento de amplos repertórios de qualificações durante toda a sua vida.

Entre os grandes desafios contemporâneos em EAD estão a inclusão digital e a familiarização das pessoas com as ferramentas da Internet, a melhoria dos cursos

à distância, em especial das interações e da interatividade das estratégias de ensino-aprendizagem mediadas por novas tecnologias da comunicação e informação, bem como a adoção de sistemas de avaliação da efetividade das ações educacionais a distância. É preciso pesquisar as causas da evasão em cursos à distância de modo a reduzi-la. Outro desafio é demonstrar que a modalidade a distância é tão ou mais eficaz do que a modalidade tradicional com presença.

Desafios para os profissionais de EAD

As novas tecnologias de informação e comunicação impõem desafios para os profissionais que atuam na produção de cursos à distância. A articulação das mídias para a criação de ambientes propícios a aprendizagem é algo que requer muito esforço e competência técnica das equipes responsáveis pela educação na atualidade. Ao que tudo indica, há poucos profissionais preparados para enfrentar esses desafios. Ainda é comum a veiculação de livros eletrônicos em lugar de cursos interativos que requerem a participação ativa do aluno no processo de ensino-aprendizagem. No Brasil, é crescente a tentativa de incluir diferentes mídias e recursos tecnológicos na educação. Há muitos desafios no desenho de objetos e ambientes virtuais de aprendizagem. Entre os quais, destacam-se:

- a escolha da combinação adequada de encontros síncronos face-a-face ou mediados por tecnologias multiponto com interações assíncronas entre pessoas e com situações de auto-aprendizagem;
- a confecção de materiais de ensino-aprendizagem em diferentes meios, explorando com eficiência as potencialidades de

cada um e as melhores combinações possíveis entre eles;

- o desenho dos ambientes virtuais de aprendizagem que integrem múltiplas mídias ou meios de ensino (materiais impressos, cd-roms, vídeos, fitas cassete, rádio, vídeo-conferências, simuladores, televisão, intranet ou Internet, entre outros),

- a escolha, a criação, a adaptação e a avaliação de diferentes modelos, desenhos e estratégias de ensino-aprendizagem em ambientes virtuais de aprendizagem e que possibilitem a simulação da realidade (ou o contato direto do aluno com ela), a experimentação, bem como a solução colaborativa de problemas relevantes;

- a necessidade muitas vezes conflitante de conferir, por um lado, flexibilidade ao desenho, favorecendo o estudo autônomo do aluno; e, por outro, a necessidade de desenhar e estruturar cuidadosamente as situações de aprendizagem, os feedbacks e a seqüência de apresentação de materiais, textos, exercícios e outros objetos de aprendizagem;

- a definição dos critérios válidos de avaliação da aprendizagem;

- a construção de medidas de avaliação de aprendizagem compatíveis com a natureza e o grau de complexidade dos objetivos educacionais, capazes de avaliar o efeito das situações de ensino sobre o rendimento do aluno;

- a avaliação da transferência de aprendizagem para o trabalho, bem como do suporte gerencial, psicossocial e material, ofertado ao egresso pelas organizações e ambientes de aplicação de novas aprendizagens, variáveis interferentes que dificultam a formulação de inferências sobre a relação entre o curso e seus efeitos no desempenho do egresso.

Porém, para se planejar sistematicamente as ações educacionais, respeitando a natureza

dos processos psicológicos de aprendizagem, a retenção e a transferência, é preciso respeitar as diferenças individuais. Isso implica criar condições para que indivíduos com motivações, repertórios de entrada, estilos pessoais e níveis distintos de inteligência adquiram, igualmente, competências descritas nos objetivos educacionais.

Um dos grandes desafios da educação é, por um lado, garantir um alto grau de estruturação dos eventos instrucionais e, por outro, respeitar as diferenças individuais dos aprendizes.

Uma implicação dessa situação é que, para maximizar os ganhos para todos os perfis de aprendizes, não se poderia oferecer a mesma atividade educacional para todos. O ideal, em muitos casos, seria poder oferecer atividades personalizadas, de modo a otimizar os resultados de aprendizagem. Sistemas tutoriais inteligentes (multimídia) poderão, em um futuro próximo, viabilizar a custos razoáveis a personalização das experiências educacionais.

Outro desafio da educação de adultos é procurar desenvolver nas pessoas atitudes favoráveis de aceitação à diversidade humana. As mudanças demográficas, a entrada crescente de minorias no mercado de trabalho (por exemplo, idosos, mulheres, grupos étnicos, religiosos, e de orientação sexual minoritários, expatriados) e as ações afirmativas a elas associadas pressionam os indivíduos a aprender a lidar com diferenças em valores, crenças, manifestações das emoções, visões de mundo, costumes, hábitos de vida, vestuário, entre outras, e obriga a educação de adultos, além de propiciar o acesso ao estudo a essas minorias, a enfatizar a formação e o desenvolvimento dessas atitudes em seus programas e currículos.

Os fenômenos da globalização da economia e os que caracterizam a atualidade

como a era do conhecimento viabilizaram e obrigaram as instituições educacionais a pensar em termos de educação global. O profissional do futuro deve, sob essa ótica, ser educado para compreender e agir nesse mundo globalizado e interligado por redes mundiais de comunicação e informação.

Uma sala virtual de aula pode, na atualidade, contar com alunos de diversas partes do globo terrestre. A interação entre pessoas de diferentes nacionalidades é uma realidade que não pode mais ser ignorada. As pessoas precisam aprender a trabalhar em equipes virtuais e saber articular-se à distância com outras pessoas para realizar tele-trabalhos e procurar espontaneamente as informações de que precisam para o trabalho.

O domínio de línguas estrangeiras passa a ser extremamente importante para a troca de experiências e a criação comunidades de aprendizagem com pessoas de diversas partes do mundo. A capacidade de comunicação e o uso adequado de novas tecnologias de informação e comunicação, nesse contexto, também são imprescindíveis para o sucesso profissional das pessoas.

A presença física de colegas e chefes não ocorrerá, em grande parte dos trabalhos, em um futuro bem próximo. Essa situação se reflete na educação contemporânea que precisa preparar as pessoas para essa realidade em que a autonomia e a iniciativa são requisitos necessários à sobrevivência no mercado de trabalho. A capacidade de pesquisar e selecionar informações relevantes também se configura em desafio para os profissionais e para a educação na atualidade.

Além dessas, será preciso desenvolver, articular e integrar competências ligadas ao “saber ser”, como: habilidade de administrar o tempo e conciliar as atribuições e as responsabilidades concernentes aos diversos

papéis sociais e esferas de vida (trabalho, família, relacionamento conjugal) que caracterizam o cotidiano do homem moderno.

O perfil do profissional do futuro caracteriza-se por um conjunto de habilidades estratégicas metacognitivas, bastante complexas, as quais capacitam a pessoa ao automonitoramento, à auto-avaliação e à autogestão da aprendizagem e carreira. O servidor público, como profissional inserido nesse contexto, precisa preparar-se

***“(...) a EAD é
uma modalidade
que facilita a inclusão
e a democratização
do acesso à educação
e ao treinamento.***

para incluir no seu cotidiano o auto-estudo, a administração do tempo para inserção de rotinas de aprendizagem contínua, o planejamento de carreira, a autogestão e a autonomia na busca ativa por novas aprendizagens. Essas complexas competências podem ser desenvolvidas por cursos à distância que estimulem a participação ativa do estudante nos processos de ensino-aprendizagem, tal como vem sendo feito

em universidades abertas do mundo inteiro.

O novo profissional deve ser competente, isto é, saber agir com reflexividade e responsabilidade, segundo Zarifian (2001). Precisa ser criativo e encontrar novas soluções para problemas atuais, além de ser capaz de descobrir novos caminhos e oportunidades de crescimento e aprendizagem. Necessita, também, de desenvolver estratégias de auto-estudo e de busca e exploração de novos conhecimentos, habilidades e atitudes. Esses são os desafios para a educação.

Novas tecnologias de informação e comunicação, se bem empregadas em EAD, poderão ampliar o acesso de minorias sociais excluídas dos sistemas educacionais e de qualificação profissionais, bem como facilitar o desenvolvimento de muitas competências ora exigidas pela sociedade, em especial, pelo mundo do trabalho.

O uso cada vez mais freqüente de plataformas eletrônicas de gerenciamento da aprendizagem está viabilizando a entrega de cursos e de materiais didáticos a grandes massas de trabalhadores e estudantes adultos. Um mesmo curso pode ser atualmente disponibilizado para milhares de pessoas simultaneamente, que, nesses casos, precisam organizar-se para administrar os estudos e monitorar o próprio processo de aprendizagem.

Esses são cursos auto-instrucionais que requerem dos profissionais da área de educação um grande cuidado na elaboração de materiais didáticos, pois estes precisam estimular e induzir os processos de aprendizagem sem a presença de outras pessoas ligadas ao curso, como tutores, monitores e colegas.

Instituições de grande porte também estão investindo na criação de escolas para educação corporativa, e alguns setores da

economia começam a criar universidades setoriais para garantir a educação permanente para a mão-de-obra e de toda a rede de stakeholders. Grande parte dessas empresas e instituições adota a EAD como a modalidade predominante. As escolas de governo também adotam a modalidade para oportunizar a aprendizagem contínua de seus públicos-alvo.

Em educação, como reflexo do contexto atual, fala-se muito em estudo autônomo e autonomia, definida como as capacidades de aprender a aprender; automonitorar-se; autocontrolar-se; e administrar próprio tempo de estudo.

Esse é o perfil de estudante almejado pelos educadores, empregadores e responsáveis pela oferta de cursos à distância. Porém, o adulto, que se beneficia desses cursos, é também um aluno de alto risco de desistência. Ele geralmente desempenha outros papéis na sociedade, que requerem atenção e disponibilidade de tempo.

A aprendizagem contínua e ao longo da vida, tão necessária a todos, depende de muitas condições externas ou fatores exógenos ao curso. Muitos deles não são controláveis pela instituição de ensino, porém podem e devem ser conhecidos previamente para que o planejamento e a oferta de cursos sejam compatíveis com a realidade e o cotidiano de seu público-alvo.

A falta de tempo para freqüentar classes tradicionais de ensino presencial é uma realidade para grande parte da clientela de EAD. A possibilidade de estudar em qualquer lugar e a qualquer hora é o que viabiliza a participação desse nosso adulto em ações de educação a distância. Esse é um desafio cuja solução seja, provavelmente, as formas híbridas (*blended learning*) de educação a distância, em que os encontros entre os atores – aluno-professor, aluno-aluno, aluno-material, professor-professor, entre outros

– possam criar vínculos que facilitem a aprendizagem, mantenham a motivação e aumentem as chances de permanência do aluno até o final do curso. Entretanto, pouco se sabe sobre qual seriam a frequência e a intensidade ideais desses encontros presenciais, em diferentes tipos de curso (natureza, duração, número de alunos, perfil do público-alvo, recursos disponíveis).

Se por um lado a EAD é uma saída para os adultos que querem e necessitam estudar a vida inteira, por outro, ela impõe grandes desafios ao seu participante. Ele precisa desenvolver habilidades especiais para conciliar seus compromissos familiares, profissionais e acadêmicos com o estudo a distância. Ele precisa aprender a estudar mal acomodado em locais de trabalho, cheio de ruídos e interferências de outras pessoas, entre outras restrições. Esse público-alvo possui experiências e estilos de vida que devem ser respeitados no planejamento de situações de aprendizagem em EAD.

Na atualidade há uma nova compreensão sobre o papel da aprendizagem na sociedade. Aprender é um processo valorizado que exerce um papel central na vida humana. Aprender a estudar é imprescindível à aprendizagem contínua e permanente. Porém, isso é geralmente difícil de ser concretizado pelo adulto.

Nesse ponto parece relevante ressaltar alguns aspectos do perfil do aluno de EAD, suas expectativas e demandas que sugerem alguns desafios aos profissionais interessados na efetividade de cursos à distância. O Quadro 1 mostra essa realidade.

O perfil do aluno de EAD impõe vários desafios aos responsáveis pela programação e oferta de cursos à distância, em função de suas demandas, expectativas e dificuldades para administrar o tempo para estudo.

Se essa realidade não for considerada antes e durante o desenho de cursos à

distância os índices de abandono continuarão altos. Em alguns casos, há relatos de índices de em torno de 50% de alunos evadidos em cursos à distância. Não foram localizadas pesquisas sobre evasão em cursos à distância no serviço público brasileiro.

No Brasil, segundo o ABRAEAD 2006, cerca de 23% das instituições de ensino credenciadas pelo governo federal para oferecer EAD apresentam índices superiores a 30% de evasão. Essa situação precisa ser revertida.

Apesar disso, há poucos estudos sistemáticos tratando da evasão em EAD, entre eles estão os de Shin e Kim (1999) e Xenos, Pierrakeas, e Pintelas (2002).

Para Xenos e seus colaboradores (2002), que realizaram uma pesquisa (*dropout*) na Universidade Aberta da Grécia, a evasão, uma das principais preocupações de instituições de ensino a distância, é causada por múltiplos fatores endógenos e exógenos ao curso. As pesquisas mostram, por exemplo, que, na maior parte dos casos, os estudantes que interromperam sua participação em um curso à distância o fizeram no início do curso, logo após o primeiro ou segundo módulo.

Há fatores que historicamente vêm afetando os níveis de evasão em cursos universitários à distância e que podem ser classificados em três grandes categorias, conforme Xenos (2002, et al.):

- fatores internos relacionados às percepções do aluno e ao seu *locus* de controle - interno-externo;
- fatores relativos ao curso e aos tutores; e
- fatores relacionados a características demográficas dos estudantes, como: idade, sexo, estado civil, número de filhos, tipo de trabalho ou profissão, entre outras.

Resultados interessantes, porém não conclusivos, mostraram que mulheres tendem a persistir mais do que os homens em cursos à distância. Em estudo recente, esse dado não foi confirmado em pesquisa nacional, na qual as pesquisadoras não encontraram diferenças entre estudantes homens e mulheres quanto aos níveis de abandono. (– ABBAD; CARVALHO; ZERBINI, 2003). No Brasil, é preciso pesquisar essas questões ligadas a gênero e evasão em cursos à distância.

Quanto às características do desenho instrucional, os autores observaram que os níveis de evasão em cursos à distância são influenciados por fatores ligados ao desempenho do tutor, em termos de qualidade e quantidade de apoio que oferece ao estudante e por fatores ligados aos seus procedimentos do curso, como carga de trabalho, quantidade e dificuldade dos trabalhos escritos exigidos pelo curso.

Shin e Kim (1999) classificam as causas da evasão em cursos à distância em duas categorias distintas: fatores exógenos e endógenos. Ao avaliarem um curso de graduação na Universidade Nacional Aberta da Coreia consideraram três tipos de variáveis exógenas relacionadas à evasão:

- carga de trabalho: definida como a percepção do participante sobre o grau de exigência do trabalho que executa em seu emprego, externo à universidade;
 - integração social: compreendida como as percepções que o participante possui sobre o apoio e encorajamento que recebe das pessoas que o rodeiam para estudar e sentir-se parte da universidade;
 - desejo do aluno de concluir o curso.
- Entre as variáveis endógenas, estavam:
- tempo de estudo: a quantidade e o padrão de administração do tempo de estudo que o aluno adotou durante o semestre;

- planejamento da aprendizagem: referente ao grau de organização dos projetos individuais de aprendizagem, elaborados pelos estudantes; e

- atividades face-a-face: incluem a avaliação de quanto os alunos participaram de palestras complementares e o quanto necessitaram buscar apoio de outros colegas e escolas residenciais.

Abbad, Carvalho e Zerbini (2003) realizaram pesquisa para identificar variáveis explicativas da evasão em um curso gratuito à distância, via Internet, oferecido em nível nacional. Evasão, nesse estudo, referia-se à desistência definitiva do aluno em qualquer etapa do curso. As variáveis antecedentes incluíram dados demográficos e de uso dos recursos eletrônicos. Os resultados indicaram que os participantes que acessaram poucas vezes os chats, o mural de notícias e o ambiente eletrônico do curso foram aqueles que também mais tenderam a abandonar o curso. Esses dados sugerem que os evadidos, no período de realização do curso, provavelmente ainda não dominavam o uso dos recursos baseados nas Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) ou não se sentiram estimulados a utilizá-los.

Esses dados, apesar de não conclusivos, mostram que os profissionais de EAD precisam identificar os fatores de risco de abandono típicos de cursos à distância. Alguns deles podem ser administrados mais facilmente pela instituição de ensino, enquanto outros requerem estratégias mais sofisticadas para superá-los.

O contexto de estudo do aluno também interfere decisivamente na efetividade de cursos à distância. O Quadro 2 resume os fatores comumente presentes no contexto do aluno de cursos a distância e que obstaculizam ou dificultam a sua aprendizagem e estudo.

Quadro 2: A Clientela de EAD

O aluno de EAD	Expectativas e demandas	Desafios da EAD	Potencialidades e limitações da EAD
É adulto com múltiplas experiências de vida.	Espera que seus conhecimentos e experiências sejam levados em conta ao estudar.	Escolher estratégias participativas que favoreçam o aproveitamento dessas experiências de vida no processo de ensino-aprendizagem.	Uso de abordagens e metodologias que facilitem a criação de situações de aplicação prática e resolução de problemas.
Acumula diversos papéis na sociedade.	Espera que as dificuldades de conciliar responsabilidades pessoais, profissionais e de estudo sejam percebidas e consideradas pelos profissionais responsáveis pela concepção e entrega de soluções educacionais	Oportunidades de estudar a qualquer hora e em qualquer lugar. Horários e tempos de estudo flexíveis, compatíveis com as rotinas profissionais e pessoais. Interações assíncronas.	Preparação de materiais auto-instrucionais com escolha de mídias compatíveis com contexto e perfil do estudante. Uso de recursos baseados nas novas tecnologias da informação para armazenagem, acesso <i>on-line</i> a objetos de aprendizagem e comunicação assíncrona entre os atores do processo de ensino-aprendizagem.
Possui experiências profissionais e busca melhoria de status socioeconômico.	Necessita adquirir competências complementares e/ou mais complexas que aquelas que já possui. Espera situações de aprendizagem compatíveis com o seu perfil profissional e que tenham impacto favorável sobre a vida profissional.	Necessita de situações de aprendizagem que elevem as suas competências em termos de complexidade e relevância prática. Situações de aprendizagem derivadas da experiência do aluno, que reforcem a sua identidade e carreira profissional.	Desenho baseado na avaliação do perfil profissional do público-alvo. Flexibilidade na seqüência de apresentação de conteúdos. Pré-teste para ingresso no curso e em cada parte do mesmo. Possibilidade de orientação e feedback individualizados. Condições propícias pra a criação de exercícios que requeiram respostas abertas e solução de problemas relacionados às atividades profissionais do aluno. Esse tipo de estratégia é de difícil implementação para grandes amostras de estudantes.

Quadro 2: A Clientela de EAD (continuação)

O aluno de EAD	Expectativas e demandas	Desafios da EAD	Potencialidades e limitações da EAD
É profissionalmente ativo.	Espera que as mídias de entrega dos conteúdos e os recursos de apoio sejam compatíveis e adequados às rotinas de trabalho.	Utilização de múltiplas mídias e serviços de tutoria e monitoria compatíveis com horários de estudo.	Há mídias mais ou menos flexíveis e nem todas são adequadas ao tipo de objetivo educacional do curso.
É mais qualificado que estudantes de cursos presenciais.	Espera não ter que memorizar informações pouco complexas e disponíveis no contexto de estudo e de trabalho. Necessita solucionar problemas reais e relevantes.	Criar ambientes interativos de aprendizagem. Criar situações em que a participação ativa do aluno é decisiva para a solução de problemas ligados ao contexto de estudo.	É possível criar estratégias em que a interação entre pessoas (aluno-tutor, aluno-aluno) seja estimulada. Uso de simuladores e de metodologias baseadas em resolução colaborativa de problemas, <i>webquests</i> , entre outros, são possíveis. Porém, os custos iniciais para o desenvolvimento desse tipo de tecnologia são altos.
Valoriza o estudo em função de ciclos e planos de vida. É motivado para a aprendizagem.	Espera ter experiências de estudo que facilitem o alcance de objetivos profissionais e pessoais.	Compatibilizar as características do curso ao perfil motivacional do aluno (produtos e competências resultantes do curso valorizadas pela clientela).	Possibilidade de uso de inteligência artificial para adequação do desenho do curso ao aluno. Limitação: essas tecnologias ainda são pouco acessíveis.
Luta contra a obsolescência profissional.	Necessita atualizar-se e re-qualificar-se de modo contínuo, ao longo de toda a vida.	Armazenar, indexar e disponibilizar informações relevantes, mecanismos de orientação profissional e trilhas de aprendizagem.	Uso de plataformas eletrônicas de gerenciamento da aprendizagem. Acesso a bibliotecas virtuais. Acesso e estímulo a formação de comunidades virtuais de aprendizagem.

O planejamento de cursos à distância, dado os índices de evasão de alunos que caracterizam o campo, deveria, idealmente, pautar-se em pesquisa prévia sobre o perfil do público-alvo, em termos de características demográficas e profissionais; conhecimento prévio dos temas abordados no curso;

habilidade para a utilização da Internet; características cognitivas e atitudinais, como hábitos de estudo, estratégias e estilos de aprendizagem, *locus* de controle e auto-eficácia; e características motivacionais, como motivação para aprender, valor instrumental do curso para o indivíduo.

Essas variáveis têm sido pesquisadas em avaliação de ações organizacionais de Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E). Resultados de pesquisas sobre cursos presenciais revelaram correlações entre características pessoais do participante e aprendizagem, reações e a aplicação eficaz das novas aprendizagens no ambiente de trabalho.

A EAD possui algumas potencialidades ainda pouco exploradas. Há cursos cujo desenho é inadequado à realidade do público-alvo. O Quadro 3 mostra algumas dessas potencialidades e falhas.

O uso de novas tecnologias de informação e comunicação abre um universo de possibilidades ainda pouco exploradas em EAD. O material impresso ainda é o meio de transmissão de conteúdos mais utilizado no Brasil e, provavelmente, no mundo inteiro. A ele agregam-se outras mídias para apoiar o ensino com presença ou para constituir-se em material auto-instrucional.

Plataformas eletrônicas de fornecimento universal e instantâneo de informações possibilitam um gerenciamento mais efetivo do conhecimento humano e possibilitam atualização, armazenamento, recuperação, distribuição e compartilhamento instantâneos de grandes quantidades e variedades de informações. Essas informações são transmitidas em rede on-line.

A comunicação entre as pessoas também pode ocorrer em tempo real no ciberespaço. Existe a possibilidade de conectar pessoas de quaisquer partes do mundo. A comunicação através da Internet rompe barreiras físicas e temporais entre as pessoas e viabiliza trocas e intercâmbios síncronos e assíncronos, nunca antes imaginados.

Essas tecnologias possibilitam a produção de objetos eletrônicos de

aprendizagem, que podem ser recombinaados para formar aulas, manuais, folhetos, cursos inteiros, textos, hipertextos, hiper mídias e hiperbases de dados. Novas soluções educacionais podem ser desenhadas, em diversos formatos, com suporte e tutoria eletrônica e com desenhos mais ou menos personalizados. Porém, a aplicação dessas tecnologias ainda não é muito comum em EAD. O Quadro 4 mostra algumas potencialidades da aplicação de NTICs em EAD.

Muitos fatores mostram que há especificidades ligadas à EAD e ao perfil do aluno que merecem atenção dos educadores. Essas características do participante devem ser consideradas pelo responsável pelo planejamento de cursos à distância, ao escolherem teorias de aprendizagem, abordagens instrucionais e de desenho instrucional compatíveis com as demandas e contexto do estudante.

Essas características e potencialidades da EAD precisam ser exploradas pela educação corporativa, por escolas de governo e pelas demais unidades educacionais, de modo a ampliar o acesso à educação e aumentar a sua efetividade. A adoção de formas educacionais mistas, apoiadas em diferentes mídias, tem o potencial de democratização, ao atender profissionais, cujo contexto de trabalho e de vida são pouco propícios ao estudo ao longo da vida.

Em suma, o Estado da Arte

Houve, nas últimas quatro décadas, um aumento da oferta de cursos à distância, provavelmente no mundo inteiro, com universidades, escolas de governo, universidades corporativas e outras instituições ligadas a qualificação profissional adotando a modalidade de EAD para oferecer oportunidades de aprendizagem a um número cada vez maior de pessoas.

Quadro 3: O contexto da clientela de EAD

O aluno de EAD	Expectativas e Demandas	Desafios da EAD	Potencialidades e Limitações da EAD
Enfrenta problemas e situações da vida adulta que concorrem com os estudos e podem causar evasão (familiares, conjugais, profissionais).	Espera espaço para negociação de prazos para cumprimento das atividades previstas na programação do curso. Necessita de auxílio acadêmico e pessoal para enfrentar as dificuldades.	Propiciar serviços de tutoria ativa, que se preocupa em descobrir meios de auxiliar o aluno a superar as dificuldades pessoais em abandonar o curso.	O uso de NTICs pode facilitar o contato do tutor com o aluno. Possibilidade de diferenciar os perfis de alunos que abandonam e que concluem cursos à distância e criar guias de estudo e procedimentos de administração do tempo de estudo com base nesses dados.
Os horários de estudo não são fixos e, muitas vezes, ficam restritos ao período noturno, após longa jornada de trabalho. Dispõe de pouco tempo diário para estudo. Quando consegue dispõe de pouco tempo de cada vez. É interrompido com frequência em seus horários de estudo. Os locais de estudo também variam e muitas vezes são inadequados ao estudo e à reflexão.	Espera que a programação e cronograma do curso respeitem essa realidade e estimem de modo realista as cargas horárias necessárias para conclusão de cada atividade do curso.	Criação de mecanismos de gestão do tempo de estudo e espaço para negociação de prazos para realização de atividades . Preparar cursos compatíveis com o cotidiano, contexto de estudo e estilo de vida do aluno. Propiciar locais para estudo individual.	Possibilidade de prevenir o abandono a partir da identificação pelo tutor de sinais de dificuldades e intervenção imediata para resgatar o aluno. Fixar local para estudo pode estimular um comportamento incompatível com um dos princípios da EAD referente ao estudo em a qualquer hora e em qualquer local.

Entretanto, há índices altos de evasão e abandono em cursos à distância e poucos estudos sistemáticos sobre as suas causas.

Além disso, a produção de pesquisas ainda não tem sido suficiente para produzir conhecimentos sobre a efetividade de cursos à distância; as tecnologias existentes ainda não têm sido utilizadas em todas as suas potencialidades como recursos de apoio à aprendizagem; as ferramentas de interação ainda limitam muito o contato e a solução colaborativa de problemas entre pessoas; ou seja, praticamente não há estudos sistemáticos sobre efeitos das diferenças individuais sobre os níveis de aprendizagem e transferência de aprendizagem em cursos à distância.

Ainda são raros os estudos de análise de necessidades educacionais que identifiquem previamente as características dos contextos de estudo, aprendizagem e transferência de aprendizagem do público-alvo

de EAD, tão necessários ao desenho e avaliação da efetividade de cursos à distância.

Há outros problemas, cuja solução também é urgente e necessária, porém que não têm sido pesquisados a contento, como as seguintes questões:

- Por que, em algumas situações, ainda são altos os índices de evasão em cursos à distância?

- Em que devem diferir os materiais instrucionais em cada mídia?

- *Blended learning* produz menor evasão e maior aprendizagem do que a forma pura totalmente à distância?

- Como lidar com a diversidade humana em cursos à distância, de modo que todos os perfis sejam beneficiados igualmente pelo curso?

Quanto ao futuro necessário, sugere-se:

- construção e validação de modelos de avaliação da efetividade de cursos à distância (auto-instrucionais, *blended-learning*),

Quadro 4: Potencialidades e falhas da EAD

Potencialidades da EAD	Falhas
Ampliação do acesso à educação formal	Materiais pouco acessíveis aos estudantes de baixa renda.
Ampliação do acesso à formação e qualificação profissionais.	Uso de mídias e materiais incompatíveis com o contexto e habilidades do aluno.
Desenvolvimento de competências complexas valiosas como: autonomia, auto-estudo, auto-avaliação, administração do tempo, autogestão de carreira.	Apoio inadequado ao estudo (muitos alunos por tutor ou, falta de interação com outros, falta de guias, orientações e mapas de estudo e de tutoria ativa).
Utilização de múltiplas mídias de entrega de materiais.	Falta de preparação prévia do aluno para manusear os recursos da informática para estudar.
Oportunidade de estudo a qualquer hora e em qualquer lugar.	Dificuldade de estudar em local apropriado. Horários variáveis e pouco tempo de estudo de cada vez.
Flexibilidade para escolher a melhor maneira e seqüência de estudar.	Materiais seqüenciados com rigidez. Obrigatoriedade de cumprir todas as etapas do curso, mesmo aquelas que tratam de assuntos e conteúdos dominados pelo estudante.

de curta e longa duração, em diferentes tipos de instituições;

- construção de medidas de avaliação para mensuração do efeito da aplicação da EAD na aprendizagem e na transferência de aprendizagem para o trabalho;

- identificação prévia de variáveis relativas ao contexto de estudo do público-alvo e que interferem em sua aprendizagem, motivação para aprender, permanência no curso e aplicação no trabalho de novas aprendizagens adquiridas em eventos de EAD;

- aprimoramento das estratégias e ferramentas de aprendizagem colaborativa em ambientes virtuais de aprendizagem;

- ampliação das práticas de inclusão dos interessados, inclusive alunos, no planejamento de cursos a distância, desde a avaliação da necessidade educacional com

definição das competências a desenvolver e a descrição do perfil público-alvo, até o desenho e a avaliação da ação educacional;

- avaliação da efetividade de cursos a distância, comparando-os com cursos tradicionais com presença;

- avaliação da efetividade de programas de EAD em seus impactos na organização fornecedora, nas organizações parceiras, clientes e na sociedade, utilizando metodologias já existentes de avaliação educacional, corporativa e de programas sociais.

Porém, há condições necessárias a um futuro melhor. Entre elas, estão a:

- cooperação e intercâmbio entre instituições de ensino superior e pesquisa, universidades, escolas de governo e outras entidades responsáveis por programas de qualificação e formação profissional para produção conjunta de pesquisas que

Quadro 5: Potencialidades da EAD mediada por NTICs

EAD mediada por NTICs
1. Possibilidade de oferta de <i>feedbacks</i> individuais e contingentes ao desempenho acadêmico do aluno.
2. Uso de hipertexto, multimídia e hiperbases de dados (multimodalidade e experimentação).
3. Acesso facilitado (on-line) a bibliotecas, informações, arquivos eletrônicos.
4. Viabilização e estimulação a participação das pessoas no processo de ensino-aprendizagem.
5. Auxílio aos educadores para mapear e monitorar os hábitos de estudo dos alunos.
6. Aumento da interatividade com os materiais didáticos.
7. Facilitação do acompanhamento dos processos de aprendizagem do aluno, bem como dos resultados dessas aprendizagens.
8. Agilização e aumento a efetividade de trabalhos que envolvem busca, localização, coleta e armazenagem de informações.
9. Facilitação a simulação de situações atividades de solução de problemas para repetição e generalização de conhecimentos.
10. Viabilização do trabalho em equipe de pessoas fisicamente distantes entre si.
11. Facilitação para armazenar, recuperar e tratamento de informações coletadas por meio da rede.
12. Destruição de barreiras físicas entre pessoas, possibilitando contatos assíncronos com registro simultâneo da contribuição e mensagens.
13. Ampliação da interação entre os aprendizes.
14. Aumento da aprendizagem, a retenção e generalização de conhecimentos.

gerem conhecimentos e tecnologias capazes de aumentar a efetividade da EAD. Página: 27

- formação de profissionais para atuação e pesquisa em assuntos concernentes a EAD;
- formação de uma rede de aprendizagem para ampliação e otimização de esforços, visando a melhoria da qualidade da EAD;

- programas de inclusão digital e de familiarização da sociedade com as novas tecnologias da informação e comunicação;
- programas que estimulem a universalização do acesso à aprendizagem contínua e ao longo de toda a vida;
- programas que apoiem pesquisas e formação de profissionais na área de EAD.

(Artigo recebido em 18 de julho de 2007. Versão final em 14 de outubro de 2007)

Notas

¹ São elas: Sabesp, Sadia, Carrefour, Lojas Renner, Rede Bahia, Alcatel, Siemens, Elektro, Banco do Brasil, BankBoston, BNDES, Caixa, Real-ABN, Amro, Visa do Brasil, Natura, CVRD, Amil, Correios, Microsiga, Embratel, Volkswagen.

² Universidade Corporativa ABRAMGE, da Associação Brasileira de Medicina em Grupo; Universidade de Alimentos (UAL), da Kraft Foods Brasil e Universidade Corporativa SECOVI (UCS), do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis residenciais e Comerciais de São Paulo.

Referências Bibliográficas

Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância. 3ª. Edição. São Paulo: Instituto Monitor. 2007.

ABBAD, G., CARVALHO, R. S., ZERBINI, T. Evasão em curso via *internet*: explorando variáveis explicativas. *Revista de administração de empresas – RAE - eletrônica*, 5(2), art. 17, jul./dez., 2006.

DELORS, J. *A Educação para o Século XXI: questões e perspectivas*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2005.

EBOLI, M. *Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

FILHO, Hélio Chaves (presidente da mesa). Educação a Distância em Organizações Públicas: Mesa Redonda de Pesquisa-Ação. ENAP: 2006.

PETERS, O. *Didática do ensino a distância: experiências e estágio da discussão numa visão internacional*. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2001.

SHIN, N.; KIM, J. An exploratory of learner progress and dropout in Korea National Open University. *Distance Education*, 20(3), pp. 81-95, 1999.

XENOS, M., PIERRAKEAS, C.; PINTELAS, P. A survey on student dropout rates and dropout causes concerning the students in the Course of Informatics of the Hellenic Open University. *Computers & Education*, 39, 361-377, 2002.

VARGAS, M. R. M. *Barreiras à implantação de programas de educação e treinamento a distância*. Tese de Doutorado, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2004.

ZARIFIAN, P. O objetivo da competência. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

ZERBINI, T., ABBAD, G. Impacto de treinamento no trabalho via internet. *Revista de Administração de Empresas Eletrônica*, 4 (2), 2005.

ZERBINI, T., BRAUER, S., MENESES, P. P. M., ABBAD, G. Percepções sobre educação a distância: limitações e restrições à implantação da Universidade Corporativa do Banco Central do Brasil [CD-Rom]. Em Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Org.). *Anais do XXX ENANPAD*. Salvador: ANPAD, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract

Educação a distância: O estado da arte e o futuro necessário

Gardênia da Silva Abbad

Este artigo analisa alguns desafios que cercam a adoção da Educação a Distância por instituições de ensino, unidades de formação e qualificação profissional e de educação corporativa. Além disto, é sugerida uma agenda de pesquisa sobre EAD. O artigo trata do papel da EAD na educação continuada de adultos e na ampliação do acesso à aprendizagem, em função da possibilidade de interações assíncronas, mediadas por tecnologias da informação e comunicação. Uma análise da situação EAD no Brasil mostra um grande crescimento da modalidade. Observa-se que ainda são raras as pesquisas sobre EAD no serviço público. Há informações sugerindo que, em órgãos públicos com práticas institucionalizadas de EAD, a modalidade representa uma valiosa e eficaz estratégia de inclusão de pessoas em atividades de ensino-aprendizagem. São analisados alguns importantes desafios ligados à implementação e ao desenho de cursos a distância, e, além disto, é apresentada uma agenda de pesquisas para a área.

Palavras-chave: Educação a distância. Educação corporativa. Educação de adultos.

Educación a distancia: el estado del arte y el futuro necesario

Gardênia da Silva Abbad

Este artículo hace el análisis de algunos desafíos para la adopción de la Educación a Distancia (EAD) por parte de instituciones de enseñanza, unidades de formación y calificación profesional y de educación corporativa. Además de esto, hace la sugerencia de una agenda de investigación sobre la EAD. El artículo incluso trata del papel de la EAD en la educación continuada de los adultos y en la ampliación del acceso al aprendizaje, en función de la posibilidad de interacciones asincrónicas, mediante tecnologías de la información y comunicación. Un análisis de la situación de la EAD en Brasil muestra un gran desarrollo de esta modalidad de educación. También ha observado que aún son pocas las investigaciones sobre la EAD en el servicio público. Hay informaciones sugiriendo que, en órganos públicos con prácticas institucionalizadas, dicha modalidad representa una valiosa y eficaz estrategia de inclusión de personas en actividades de enseñanza y aprendizaje. Algunos desafíos importantes que tienen a ver con la implementación y el diseño de cursos a distancia son analizados.

Palabras-clave: Educación a distancia. Educación corporativa. Educación de adultos.

Distance learning: the state of the art and the needed future

Gardênia da Silva Abbad

The present article analyses some challenges around the adoption of e-learning in teaching institutions, as well as units of professional induction and qualification courses and of corporate education. Furthermore, it suggests a research agenda on e-learning. The article is concerned with the role e-learning plays in adults' continued education and in the enlargement of access to learning, according to the possibility of asynchronal interactions provided by technologies of information and communication. Then, an analysis of the state-of-the-art of e-learning in Brazil shows a great development of the modality. It can be observed that researches about e-learning in the public service area are still rare. There is some information suggesting that in public agencies with institutionalized practices of e-learning, the modality represents valuable and effective strategies for including people in teaching-learning activities. It, then, analyses some important challenges

related to the implementation and design of e-learning courses, presenting an agenda of research for the area.

Keywords: E-learning. Corporate education. Adults' education

Gardênia da Silva Abbad:

É doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília, professora do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho da Universidade de Brasília (UnB). Contato: <gardenia.abbad@gmail.com>

Reportagem

Com educação a distância se vai ao longe*

Larissa Mamed Hori

Não é de hoje que a educação a distância (EAD) possibilita a inclusão daqueles que jamais poderiam estudar. Na época do Apartheid, a EAD propiciou que negros se graduassem sem freqüentar as aulas nas universidades, entre os quais, Nelson Mandela, que se formou pela Universidade da África do Sul (Unisa), fazendo um curso por correspondência. No Brasil, cresce a importância da EAD em diferentes áreas, com destaque para as instituições públicas. Hoje, por vivermos em um ambiente em que a busca pelo conhecimento é premente e reter talentos é essencial para o bom desempenho da organização, torna-se indispensável promover a educação a qualquer hora e em qualquer lugar. Para Gardênia Abbad, psicóloga e professora da Universidade de Brasília, faz-se necessária a democratização do acesso à educação, o que seria difícil de se alcançar integralmente no serviço público brasileiro, se feito de forma presencial. Assim, entender qual seria o papel da EAD em ambientes corporativos, bem como os desafios a serem enfrentados, torna-se fundamental para a obtenção de seu objetivo principal: “Incluir a todos em um mundo de aprendizagem contínua, para atender às necessidades das pessoas, à busca por competências”, diz a professora. Muitos desses

desafios foram discutidos no Seminário Internacional de Educação a Distância, realizado pela ENAP em junho de 2007, que contou com a presença de especialistas franceses, canadenses, espanhóis e brasileiros¹.

Desafios em educação a distância

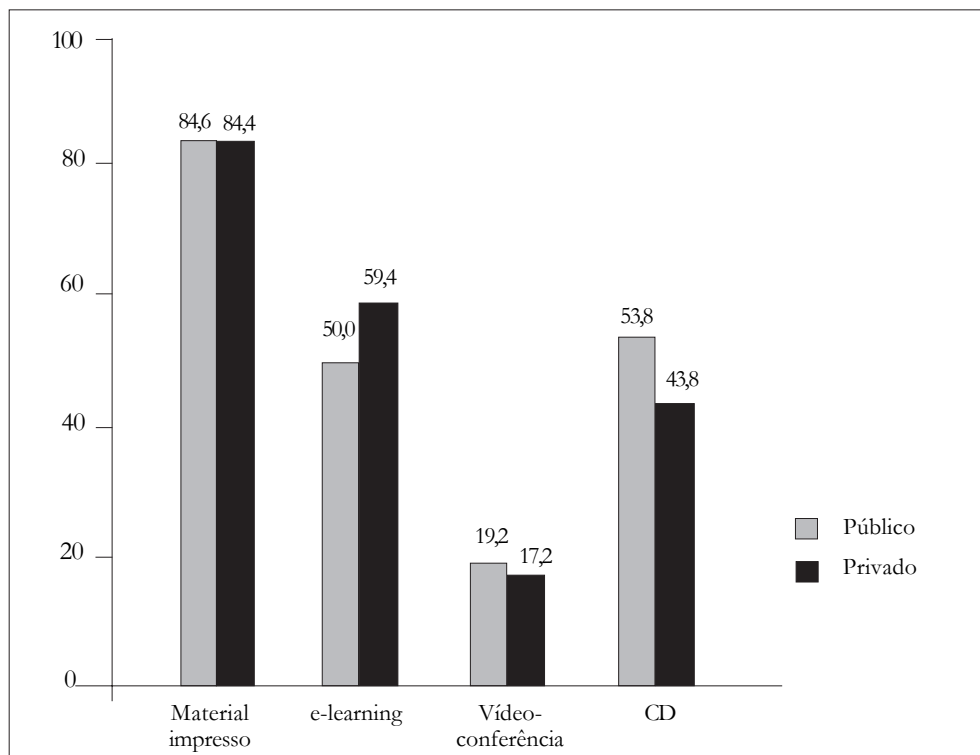
Quem é o estudante de EAD

Conhecer o público-alvo do curso a ser ofertado é fundamental para minimizar índices de evasão. Para manter-se motivado, o servidor público estudante precisa conciliar atividades do seu cotidiano com trabalho e estudo, o que exige cuidado diferenciado na elaboração dos cursos em EAD. Muitos alunos freqüentam as salas de aula virtuais no período noturno e aos finais de semana; às vezes são mulheres que procuram compatibilizar o horário dedicado ao aprendizado e à atenção à família; ou ainda pessoas de idade mais avançada que, para acompanhar o curso, necessitam de mais tempo para familiarizarem-se com a tecnologia. Por essas razões, na opinião da psicóloga, é importante que o aluno tenha a possibilidade de fazer o seu próprio horário de estudo, sem limitações temporais e sem a obrigatoriedade de presença simultânea às aulas. Em outras

palavras, diz, “é necessário pensar em estudos assíncronos, em que haja momentos distintos de aprendizagem”.

Para Ana Sofía Cardenal Izquierdo, da UOC², “é preciso buscar, cada vez mais, maior personalização e universalização da educação, porém respeitando as especificidades do aluno”.

desempenho laboral próprio ou de colegas; se o conteúdo do curso é muito extenso, pode-se pensar em oferecê-lo também em mídia impressa, para facilitar a leitura na hora do estudo; ou ainda, se o aluno opta por estudar em uma biblioteca, o curso não pode ser ofertado apenas com ênfase no áudio.



Fonte: Manual brasileiro estatístico de educação aberta e a distância (Abraead), 2007

Gráfico 1: Distribuição das instituições públicas e privadas segundo as mídias utilizadas e sua natureza jurídica (em porcentagem)

Vale ressaltar que uma análise prévia do perfil dos alunos ajuda na escolha das mídias utilizadas, no tipo de avaliação, na linguagem e na forma de apresentação do conteúdo e no planejamento do tempo de duração do curso. Se o estudante fará as atividades de capacitação propostas no ambiente de trabalho, é necessário que essas sejam planejadas de forma que o tempo de execução não atrapalhe o seu

Como tornar os cursos mais atraentes e criativos

O diretor do Centro de Formação dos Servidores Públicos da Uned³, Eustaquio Martín, chama a atenção para a integração dos recursos tecnológicos com as metodologias utilizadas, bem como para o papel que essa integração exige dos distintos atores envolvidos no processo e como eles poderiam suplantar algumas das

deficiências observadas no uso dessas novas tecnologias. Para ele, é essencial saber usar as soluções tecnológicas, mas sem perder de vista a proposta pedagógica da instituição. Assim, um projeto pedagógico deve ser pensado considerando a conexão entre tecnologia e metodologia.

Muitos ambientes virtuais de aprendizagem oferecem tecnologias variadas, porém subaproveitadas. “Muitos dos cursos apresentam um hyperlink de navegação que, quando acionado, não possibilita uma livre navegação ao aluno: o hyperlink está conectado à plataforma do curso”, explica Abbad. O aluno, então, fica limitado ao ambiente oferecido e impossibilitado de pesquisar em outros sites da Internet.

É incongruente oferecer um curso em que as tecnologias presentes não favorecem

o auto-aprendizado, visto que um dos pilares em educação a distância é a autonomia do aluno, que constrói o seu próprio ritmo de aprendizagem e busca novos conhecimentos. Um curso que não possibilita essa “viagem” virtual trabalha de maneira unidirecional e foca apenas a transmissão do conteúdo. Desenvolver habilidades e capacidade de auto-aprendizado é peça-chave para manter o aluno interessado. O servidor público é o estudante que reconhece o valor do conhecimento, a necessidade de constante atualização e acompanhamento de mudanças, necessitando explorar isso por conta própria. Um curso que não oferece o desenvolvimento das competências às quais a EAD se propõe contribui para a evasão do aluno, e não à sua motivação para participação e conclusão do curso.

Os números da ENAP

Ainda na década de 1980, a Escola adotou a mídia impressa para a oferta de cursos a distância. Em 2004, já com o advento da Internet, foi criada a Coordenação-Geral de Educação a Distância, com o início das atividades de sua Escola Virtual no mesmo ano. Entre os objetivos da EAD na ENAP encontram-se a democratização do acesso ao conhecimento, o autodesenvolvimento do servidor, o desenvolvimento de competências institucionais e a otimização de custos. Os números abaixo representam o desenvolvimento da EAD na Escola⁴.

Total de servidores:

- entre outubro de 2004 e dezembro de 2006: 22.640
- até junho de 2007: 9.307

Distribuição quanto ao gênero:

- feminino: 44,6%
- masculino: 55,4%

Distribuição por idade:

- até 30 anos: 22%
- de 31 a 40 anos: 37%
- de 41 a 50 anos: 33%
- mais de 50 anos: 8%

Distribuição por escolaridade:

- Ensino médio: 22,3%
- Ensino superior: 77,7%

Distribuição geográfica por região:

- Norte: 11,6%
- Nordeste: 16,9%
- Centro-oeste: 32%

Cursos mais procurados:

- Ética e serviço público: 19%
- Legislação aplicada à gestão de pessoas: 12%
- Legislação aplicada à logística de suprimentos: 8%

Fonte: Coordenação-Geral de Educação a Distância/ENAP (com adaptações).

Como avaliar o aluno

Um dos grandes preconceitos em relação a EAD é a sua suposta falta de qualidade, e um dos fatores que corroboram com essa idéia é a forma de elaboração do sistema avaliativo dos cursos. Ainda apresentada de forma banalizada e com baixo nível de complexidade, a maioria das avaliações deixa de analisar as competências propostas e fixa-se apenas na averiguação da aquisição de conteúdos. “Ensinar procedimentos não é o mesmo que ensinar a resolver problemas”, ressalta Luis Felipe Paradela, Assessor para a Tecnologia de Informação e Conhecimento do Inap⁵. E isso também deve ser considerado em termos de avaliação.

As avaliações aparecem, frequentemente, em forma objetiva, com questões de múltipla escolha, falso ou verdadeiro ou preenchimento de lacunas e, por isso, são percebidas como de retenção e aplicação de conteúdos. Há pesquisas que mostram a insatisfação de alunos, que chegam a questionar se os testes condizem com as competências propostas originalmente pelos cursos.

Quando o ideal perseguido atualmente é um modelo de gestão de pessoas baseado em suas competências, considerar apenas o conhecimento e não incluir as habilidades e atitudes a serem desenvolvidas pelo aluno, no caso, o servidor público, não é suficiente. Competências como responsabilidade, autonomia, disciplina e assiduidade são desenvolvidas ao longo do estudo em EAD e precisam ser consideradas no momento da avaliação.

Para torna-se mais eficaz, a avaliação deve ocorrer em todos os momentos da aprendizagem, e não apenas na conclusão de um módulo ou de um curso. Isso aumenta a importância da figura do tutor, responsável pelo acompanhamento do

estudo do aluno e do seu desempenho ao longo do curso.

O papel do tutor baseia-se em três funções: a do professor, do educador e do tutor em sentido estrito. O primeiro faz o acompanhamento pedagógico do estudante e do aprendizado; o segundo tem por objetivo ajudar o aluno a desenvolver valores, como a autonomia de aprendizagem; o terceiro foca em construir vínculos emotivos com o aluno, trabalhando com a interatividade e a afetividade para minimizar a distância transacional. O bom tutor tem como características fundamentais o domínio das tecnologias utilizadas, o conhecimento do conteúdo ofertado e, principalmente, a capacidade de ser empático, de colocar-se no lugar do aluno e entender como está sendo o seu aprendizado, oferecendo-lhe, sempre, o feedback necessário para que o estudante não se sinta abandonado e, conseqüentemente, desestimulado.

Novos caminhos em educação a distância

Investir em um perfil de servidor público capaz de refletir criticamente sobre a realidade organizacional, construí-la e modificá-la parece ser o caminho das organizações modernas, que vêm encarando os desafios apresentados de forma inovadora⁶.

Hoje, percebe-se que para acabar com os preconceitos em torno da EAD em instituições públicas é necessário sensibilizar direção e chefias imediatas de forma a estimular a EAD e as modalidades mistas de aprendizagem nas organizações⁷.

Nos programas desenvolvidos pelo Ceddet⁸, por exemplo, o público participante não se inscreve diretamente. “A solicitação de inscrição é feita pela instituição e o superior hierárquico tem que

propor o nome dos participantes”, diz Ricardo Cospedal, diretor-adjunto do Centro. Faz-se, assim, um trabalho de sensibilização dos superiores, no sentido de colaborar com a redução da jornada de trabalho e permitir a alocação de equipes da própria instituição para a coordenação dos cursos. “Nosso contato é tanto com o participante, como com a chefia. Todos os informes, todas as avaliações e relações que mantemos com os alunos são estabelecidos, ao mesmo tempo, com seus chefes. Nosso objetivo é institucional e não pessoal”, completa Cospedal.

“Na Espanha, pelo novo Estatuto Básico da Função Pública, o crescimento profissional do funcionário deve ser feito mediante conhecimento e cursos realizados,

ou seja, deve-se estabelecer um vínculo entre a formação e a promoção profissional do servidor”, diz o assessor do INAP. Assim, a EAD aparece como uma ferramenta-chave ao desenvolvimento no serviço público.

No caso do Brasil, esse talvez seja o maior desafio para o sucesso da implementação da EAD em instituições públicas: a conscientização da importância da democratização de oportunidades para a formação. Para o diretor-adjunto do Ceddnet, “o acesso à tecnologia é simples, os programas são simples do ponto de vista tecnológico. A diferença é a qualidade, é convencer o funcionário de que se trata de um investimento e que vale a pena empregar duas ou três horas de sua jornada diária para a sua formação”.

Notas

* Esta reportagem foi elaborada com base no Seminário Internacional de Educação a Distância, ocorrido na ENAP, bem como nas entrevistas concedidas pelos participantes e nas palestras apresentadas. Agradecemos aos palestrantes e participantes do evento, que nos ofereceram momentos de grande aprendizado durante as discussões:

- Centro de Educação à Distância para o Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (Ceddnet)
Ricardo Cospedal García, Diretor-Adjunto do Ceddnet/Espanha
- Escola Canadense do Serviço Público (CSPS)
Professora Barbara Lukaszewicz, Diretora Geral do Centro de Blended Learning da CSPS/Canadá
- Instituto de Gestão Pública e Desenvolvimento Econômico (IGPDE)
Professora Nathalie Tournyol du Clos, Diretora-Adjunta do IGPDE/França
- Instituto Nacional de Administração Pública (Inap)
Luis Felipe Paradela, Assessor para Tecnologia de Informação e Conhecimento do Inap/Espanha
- Universidade Aberta da Catalunha (UOC)
Ana Sofia Cardenal Izquierdo, Diretora do Programa de Ciências Políticas da UOC/Espanha
- Universidade de Brasília (UnB)
Gardênia Abbad, Psicóloga e Professora do Instituto de Psicologia da UnB/Brasil
- Universidade Nacional de Educação à Distância (Uned)
Eustaquio Martín, Diretor do Centro de Formação de Servidores Públicos da Uned/Espanha
- Escola Nacional de Administração Pública
Margareth Baroni, Diretora de Desenvolvimento Gerencial, ENAP/Brasil

- Escola Nacional de Administração Pública
Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento, Coordenadora-Geral de Educação a Distância, ENAP/
Brasília

¹ Entre as instituições internacionais presentes no evento estavam: Centro de Educação a Distância para o Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (Ceddet), da Espanha; Escola Canadense de Serviço Público (CSPS), do Canadá; Instituto de Administração Pública e Desenvolvimento Econômico (IGPDE), da França; Instituto Nacional de Administração Pública (INAP), da Espanha; Universidade Aberta da Catalúnia (UOC), da Espanha; e Universidade Nacional de Educação a Distância (Uned), da Espanha.

² A Universidade Aberta da Catalunha (UOC) é uma universidade que tem como missão facilitar a formação de pessoas ao longo da vida. O propósito da Universidade é conseguir que cada pessoa possa satisfazer suas necessidades de aprendizagem aproveitando ao máximo o seu esforço. Com essa finalidade, a Universidade utiliza os recursos de TI para superar as barreiras de tempo e espaço e um desenho educacional baseado na personalização e acompanhamento integral do estudante. Para mais informações: <www.uoc.edu>.

³ Universidade Nacional de Educação a Distância (Uned). Fundada em 1972, é hoje a maior universidade da Espanha, com mais de 160 mil alunos. Tem como um de seus objetivos garantir a igualdade de oportunidades, possibilitando o acesso ao ensino superior de pessoas que, por alguma dificuldade, ficariam impossibilitadas de estudar. Para mais informações: <www.uned.es>.

⁴ Os números referem-se ao período de outubro de 2004 a dezembro de 2006 e consideram o número de servidores públicos capacitados concluintes.

⁵ O Instituto Nacional de Administração Pública (Inap) atua como o centro da administração pública do Estado, responsável pela seleção e formação de seus dirigentes e servidores públicos. É um órgão autônomo ligado ao Ministério da Administração Pública, por meio da Secretaria Geral para a Administração Pública da Espanha. Para mais informações: <www.inap.map.es>.

⁶ Para conhecimento do relato de experiências ver: *Educação a distância em organizações públicas*. Mesa-redonda de pesquisa e ação. Brasília: ENAP, 2006.

⁷ A Escola Canadense do Serviço Público (CSPS) possui um campus on-line denominado 'Campusdirect', que incorpora técnicas de *blended learning*, focadas na aprendizagem assistida por tecnologias adequadas. As novas técnicas desenvolvidas pela CSPS incluem os seguintes passos: uso de software colaborativo para intercâmbio de documentos, programas de áudio baixados em computadores ou aparelhos portáteis (*podcasts*), comunidades virtuais de prática e salas de aula virtuais. Para mais informações: <www.cspes-efpd.gc.ca>.

⁸ O Centro de Educação a Distância para o Desenvolvimento Econômico (Ceddet) é uma fundação ligada ao Ministério da Economia e Fazenda e associada à Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento e ao PNUD. Tem como objetivo compartilhar com outros países, principalmente da América Latina, experiências, competências e habilidades acumuladas na administração pública, mediante a utilização de novas tecnologias e com a finalidade de contribuir para o fortalecimento institucional e criar um clima favorável para o investimento na região, bem como uma rede internacional de especialistas, principalmente, ibero-americanos.

RSP Revisitada

O Brasil e a Revolução Educacional

Texto publicado na RSP de jan/abr de 1971 (v.106, n.1)

Jack Soifer

Há quatro problemas básicos na educação brasileira: quantidade, qualidade, tempo e infra-estrutura rural.

O Brasil deverá atender a 20 milhões de crianças e jovens em 1975. Isto custará ao país quase 2 bilhões de dólares anualmente, sendo a metade destinada aos salários dos professores primários e secundários.

Além do sistema escolar deveremos investir em educação suplementar, auxiliando adultos que hoje sentem necessidade de saber mais. São prioritários a *alfabetização funcional*, a *recuperação do ensino primário* e, principalmente, o *treinamento profissional básico*, condição essencial à introdução de tecnologia contemporânea nos setores primário (agropecuária, pesca, etc), e terciário (comércio, transporte, serviços, etc), da economia, onde ainda geralmente prevalecem técnicas antiquadas.

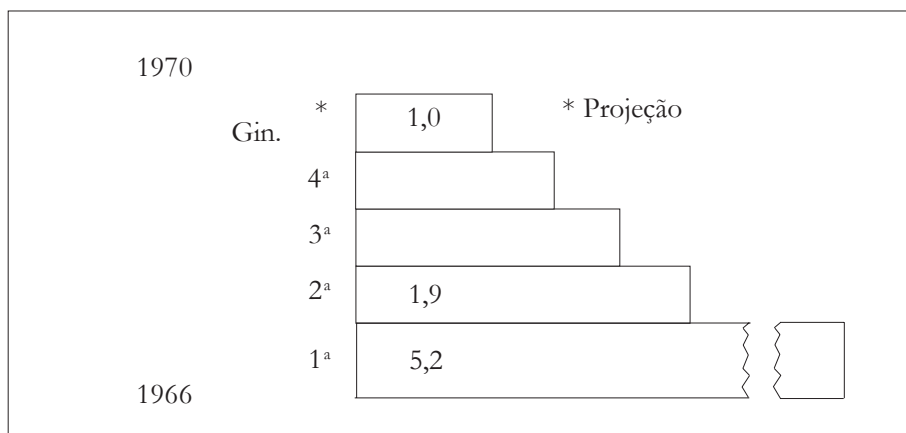
Além do problema *quantitativo*, existe o *qualitativo* talvez ainda mais difícil. Quarenta e dois por cento dos professores primários não são diplomados;

o currículo está longe da realidade dos alunos; as condições de estudo das crianças são geralmente impróprias. Êstes fatores incidem negativamente no pouco interesse inicial, levando-os à repetência e a deixar a escola. Na primeira série estão quase metade dos alunos do primário. De acordo com os dados do Serviço de Estatística de Educação e Cultura, dos 5,2 milhões de matrículas na primeira série primária em 1966, 1,9 matriculou-se na segunda em 67, 1,8 abandonou os estudos e 1,5 repetiu o ano. Dos 5,2 milhões em 1966, estimamos que no máximo 1 milhão se matriculou no ginásio em 1970 (veja gráfico).

das que se formam não desempenha suas funções, e, enquanto há falta de normalistas no interior, existe excesso nas capitais.

Finalmente, o quarto problema: a falta de condições das **áreas rurais**, especialmente aquelas de difícil acesso, impossibilita a oferta de ensino fundamental condizente a todo o nosso país, agravando os três problemas antes citados e por esta razão tornando-se um problema à parte.

A inexistência de profissionais capacitados condiciona o aproveitamento máximo de novos métodos de produção. E aí está, a meu ver, o ponto de estrangulamento do desenvolvimento no Brasil. Pois



Fluxo de alunos na escola primária (em milhões de alunos)*

*Nota da editora: foi mantido o gráfico original tal como na edição da qual foi extraído.

O terceiro problema básico da educação brasileira é o **tempo**. Das 200 mil professoras primárias ainda não diplomadas formam-se anualmente 5 mil. A não ser que métodos diferentes sejam usados, precisaremos de duas gerações só para diplomar grande contingente. Enquanto isto as metodologias educacionais estarão mudando e as crianças estarão, até a devida capacitação das professoras, recebendo um ensino inadequado e desestimulador.

Cabe notar que a falta de professôres é paradoxal, pois uma elevada percentagem

não nos faltam **recursos naturais**; e graças à política dos últimos anos estamos acumulando e investindo os necessários recursos **financeiros**; resta-nos, pois, aproveitar da melhor forma e investir em massa nos **recursos humanos** – o terceiro fator de produção, cuja matéria-prima é abundante no Brasil. Na década dos 70 o Brasil terá de “queimar etapas” de técnicas de produção, sob pena de não mais atingir os países desenvolvidos, cuja avançada tecnológica tende a aumentar a distâncias dos países em desenvolvimento. Nesses 10

anos teremos que formar e atualizar a mão-de-obra necessária ao país, assim como preparar o indivíduo, centro de nossas atenções, para poder dominar o mundo complexo e tecnocrático que o cercará.

Os quatro problemas acima citados nos obrigam a pensar em novas tecnologias educacionais, especialmente as de comunicação em massa, para, dinamizando a educação, melhor desenvolver o Brasil.

No Brasil, até o momento, não foram usadas, sistematicamente, novas tecnologias educacionais, embora tenhamos sido um dos primeiros países a utilizar o rádio, temporariamente, para fins educativos (em 1929). Somente em princípios da década passada que o rádio teve atuação real, através dos trabalhos do Movimento de Educação de Base (MEB), sob a orientação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, trabalho que foi premiado pela UNESCO em 1968.

O que é tecnologia educacional

Tecnologia educacional pode ser interpretada como combinações de meios e métodos para utilização eficiente dos processos psicopedagógicos, a fim de permitir aos alunos, com mínimo de custo e tempo, atingir objetivos preestabelecidos e que possam ser medidos.

Entre os meios citamos:

- humanos (professor)
- auditivos (toca-fitas e gravadores, laboratórios de línguas, rádio);
- visuais (quadro negro e cartazes projetores de *slides* etc);
- audiovisuais (cinema, TV, etc);
- impressos (livros, correspondência, periódicos, etc);
- mecânicos e eletrônicos (máquina de ensino, computador).

Entre os métodos, o de maior destaque é o da instrução programada.

Como criar programa educacional?

Normalmente um sistema de transformação começa pela formulação dos objetivos a serem atingidos. Estabelecidos os objetivos gerais (no sistema escolar, currículos; na preparação profissional, descrição de tarefas) especificam-se os detalhes, para que se possam mais tarde medir os resultados da aprendizagem e compará-los aos objetivos. Depois cria-se um sistema de provas e testes para avaliação, necessária para o indivíduo (normas de aprovação) e para aprimoramento de programa (O que não foi aprendido? Por quê?).

Temos de estudar os alunos para conhecer ou estimar seus conhecimentos prévios, formas gerais de comportamento, tipo de linguagem, etc. (que é diferente no campo, nas cidades médias e nas grandes metrópoles). Precisamos também conhecer o meio-ambiente, para escolher exercícios que interessem aos alunos e para bem dosar as informações transmitidas, a fim de garantir sua assimilação total no mínimo de tempo. O estudo da situação de aprendizagem também nos permite avaliar a eficiência dos diversos meios de comunicação e escolher a estratégia de ensino.

De posse desses dados e baseados nos conhecimentos de psicologia da aprendizagem construímos um programa, ou seja, compomos um complexo de informações, exercícios, repetições etc.

Os meios de comunicação deste programa podem variar, desde o professor – que pode seguir um roteiro mimeografado – até o computador combinado com TV. A escolha do meio ideal é baseada nas

estimativas do custo de investimento e operação, dividido pela eficácia pedagógica (grau de aproveitamento X quantidade de alunos) fornecida pela avaliação do mesmo tipo de programa ministrado por diferentes meios de comunicação.

Por exemplo, usando os métodos convencionais, diplomados um milhão de crianças no primário, a um custo anual de 300 milhões de dólares, ou seja, 300 dólares por aluno diplomado. Se usando combinação de professor- audiovisuais aumentarmos a diplomação anual para 2 milhões a um custo de, digamos, 500 milhões de dólares, o aluno diplomado custará 250 dólares. Portanto, só se justificaria a combinação de professor-TV e o custo do aluno diplomado (pressupondo qualidade invariável) fosse igual ou inferior a esses 250 dólares.

Raciocínio semelhante é aplicável a cada parte integrante de um curso.

Antes da produção em massa do programa, é necessário fazer testes práticos em amostras representativas dos alunos, seguidos de avaliação e reformulação. Esta etapa deve ser repetida até que, de preferência, *90% dos alunos respondam 90% dos exercícios corretamente*. Mas para populações muito heterogêneas e para pequenos grupos aceita-se percentagem menor.

Para que o programa seja bem utilizado devemos informar aos professores ou monitores como obter o maior rendimento do material fornecido. Normalmente eles recebem um manual ou guia especial. Eles serão sempre os elementos-chave no processo de comunicação em massa, pois poderão auxiliar um aluno, caso este encontre alguma dificuldade extra.

Para quem produz o material é essencial ter conhecimento das reações dos alunos, e portanto, a experiência dos professores ou monitores deve ser

continuamente relacionada ao produtor. A isto se chama *feedback*.

Convém deixar claro que, com algumas exceções, os “programas de ensino” não podem substituir os professores ou monitores. Substituem, isto sim, as tarefas rotineiras (dar e repetir informações) deixando-lhes as nobres (por ex. ensinar a raciocinar, desenvolver o relacionamento humano, socializar) e mais tempo para o contato individual com cada aluno.

A conjuntura atual

A fim de coordenar atividades dispersas de TV e rádio educativos e introduzir um Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais (SATE), foi criada uma Comissão Interministerial composta pelos titulares da Fazenda, Educação, Comunicações, Relações Exteriores, Planejamento e pelo presidente do Conselho Nacional de Pesquisas.

Com o objetivo de sugerir medidas e determinar estudos, a Comissão tem um Grupo Técnico de Coordenação; formado por representantes da Fundação Centro Brasileiro de TV-Educativa (FCBTVE), Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), Conselho Federal de Educação (CFE), Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), sendo o último o coordenador do Grupo.

A Comissão solicitou sugestões imediatas para normalizar o setor de televisão cultural, onde se gastam fortunas atualmente.

As estações em funcionamento atingem apenas uma pequena camada da população e, normalmente, exatamente aquela que já tem o melhor nível educacional.

Estima-se que Cr\$ 28 milhões serão gastos este ano com a TV cultural e

educativa no Brasil, sendo seus resultados mais criticados do que elogiados pelos técnicos.

Não podemos negar que a TV-Educativa atualmente é cara, principalmente devido à nossa incapacidade de obter, a curto prazo, o seu máximo rendimento pedagógico.

Radioeducativo

O Governo Médici dá prioridade ao desenvolvimento rural e nessas áreas o rádio atinge hoje muito mais que a TV. Lá está também o maior número de professores leigos e, presume-se, a maior concentração de alunos na primeira série primária.

Por isso seria conveniente iniciar imediatamente projetos de radioeducativo em zonas rurais de alguns Estados; aprimorando o conhecimento já adquirido neste setor. Os objetivos prioritários seriam o descongestionamento da primeira série, paralelamente à melhora qualitativa do professorado e curtos e intensivos programas de treinamento para melhoria da produtividade agropecuária e educação assistemática, do tipo “um programa – um objetivo”, onde noções de higiene, cooperação, autodesenvolvimento, civismo, etc seriam ministradas.

Além de poder *avaliar* de forma condizente os experimentos já iniciados por diversos órgãos, seguindo mesmo filosofias diferentes, estaríamos criando uma *infra-estrutura* de radiopostos, monitores, supervisores etc., que poderiam ser aproveitados quando da introdução da TV Educativa.

A *cooperação* de entidades como as ACAR (Associações de Crédito e Assistência Rural), do Ministério da Agricultura, Superintendências de Desenvolvimento,

do Ministério do Interior, Departamento Nacional de Endemias Rurais, do Ministério da Saúde, Departamentos de Estradas de Rodagem, dos Estados e outros órgãos federais, estaduais ou municipais que atuem nas áreas programadas é indispensável.

Estima-se que mais de 80% da população rural brasileira (40% do total) são atingidos pelo rádio. Com a regulamentação das cinco horas obrigatórias, 900 emissoras de rádio, bem mais da metade no interior, deverão transmitir 4.500 horas por semana de programação educativa. Ainda não temos capacidade de produzir, seguindo as boas normas antes enumeradas, o fabuloso número de horas disponíveis mesmo que muitas estações usem o mesmo programa. Por isto talvez fôsse conveniente nos concentrarmos inicialmente em utilizar para educação as rádios do interior, deixando que as emissoras das megalópoles, como Rio e São Paulo, onde já existe uma vasta e relativamente eficiente rede escolar, transmitam apenas cultura nesta primeira etapa. Estaríamos assim concentrando nossos poucos recursos humanos capacitados neste onde eles são mais necessários.

O reduzido custo de produção de radioeducativo, comparado com TV. E, a enorme oferta de tempo da rede de rádio comercial que atinge o Interior, a experiência já adquirida neste setor no Brasil e, especialmente, a urgente necessidade de se somarem esforços para a importante tarefa de desenvolver as áreas rurais nos faz acreditar ser o radioeducativo no mínimo tão prioritário quanto a TV.

* Foram mantidas a ortografia e acentuação gráfica da época.

Jack Soifer

Técnico em Telepedagogia do Centro Nacional de Recursos Humanos, do IPEA – Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral.

Para saber mais

Sobre tipologia da burocracia:

Anthony Downs é Ph.D em economia pela Stanford University e professor na Brookings Institution, em Washington D.C, desde 1977 e tem atuado como consultor para grandes empresas, agências governamentais (inclusive para o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Casa Branca) e fundações privadas. Também tem promovido palestras sobre economia, políticas de transportes, políticas urbanas etc. Seus livros mais influentes são: *An economic theory of democracy* (1957) e *Inside Bureaucracy* (1967).

Sobre EAD:

- Educação a distância em organizações públicas. Mesa-redonda de pesquisa e ação. Brasília: ENAP, 2006.
 - www.abraead.com.br
 - <http://portal.mec.gov.br/seed>
 - www.prossiga.br/edistancia

Sobre Lei Geral de Comunicação Eletrônica de massa/qualidade da programação televisiva:

- www.eticanatv.org.br
- www.abert.org.br
- www.agenciabrasil.gov.br

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 ou por carta, no endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – 1º andar – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, A/C Juliana Silveira Leonardo de Souza

Acontece na ENAP

Seminário Internacional sobre Educação a Distância

O seminário internacional, que ocorreu em junho, foi organizado em parceria com a *Canada School of Public Service* - CSPA / Canadá, o *Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique* - IGPDE / França, o *Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico* - CEDDET, o *Instituto Nacional de Administración Pública* - INAP / Espanha, a *Universitat Oberta de Catalunya* - UOC / Espanha e a *Universidad Nacional de Educación a Distancia* - UNED / Espanha, e contou com a presença de representantes de Escolas de Governo, universidades e outras instituições atuantes no campo da educação a distância. Com a presença de 72 participantes de 35 diferentes instituições, discutiu-se sobre o panorama atual da educação a distância, as principais tendências, desafios e necessidades das instituições presentes e a construção de uma proposta de ação comum.



Especialistas internacionais na ENAP

A ENAP recebeu a visita de especialistas internacionais pelo Projeto EuroBrasil 2000. Gilles Jeannot, Bernard Perret, Linda McLoughlin e Michel Authier estiveram na Escola para cursos, oficinas, palestras, encontros com a Rede Nacional de Escolas de Governo e Cafés com Debate. Em agosto, o professor Gilles Jeannot participou de atividades sobre o tema “Formação para o Serviço Público”. Jeannot é pesquisador do *Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS)* e coordenador da rede de pesquisa “*Travail et Action Publique*” e ministrou disciplina sobre Gestão por Competências para alunos do Programa de Aperfeiçoamento da Carreira de EPPGG. Em setembro, o professor Bernard Perret abordou o tema “Avaliação de Programas e Políticas Públicas”. Foram duas oficinas para convidados do Governo Federal e aulas sobre “Avaliação de Programas e Políticas Públicas: a Experiência Internacional”, também para o Programa de Aperfeiçoamento. Ainda em setembro, a professora e pesquisadora irlandesa Linda McLoughlin, detentora de vasta experiência internacional em formação e educação de executivos, apresentou duas pesquisas sobre liderança no setor público irlandês, com ênfase na questão de gênero. O Café com Debate, promovido pela ENAP em 25/9, teve como tema a liderança feminina no serviço público. Estiveram presentes a ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Nilcéa Freire, e a assessora da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Magali Naves, representando a ministra Matilde Ribeiro. Em novembro, o matemático, sociólogo e analista institucional Michel Authier participou de um Café com Debate sobre a experiência das Árvores do Conhecimento, instrumento de cartografia dinâmica das riquezas humanas e de valorização das competências individuais e coletivas, criadas por ele há 15 anos.

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. 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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

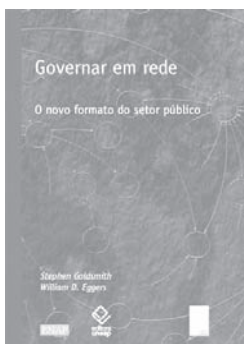
SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

□□□□□□□□□□

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 sítio www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 58 – 2007

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31

Preço unitário: R\$ 10,00

Outros



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok;
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 — Brasília, DF
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
 Site: www.ena.gov.br
 E-mail: publicacoes@ena.gov.br