

Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006

Camile Sahb Mesquita

Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a Anvisa

Marta Luiza Damasco de Sá

Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede

Eliana Pessoa e Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França

Jacqueline Leta, Martine Carisey, Patrick Séchet e Pierre Ohayon

Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira

Helena Kerr do Amaral

Reportagem: Os desafios da redução da pobreza e da desigualdade

Larissa Mamed Hori e Juliana Silveira de Souza

RSP

Brasília – 2006

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

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna: Augusto Akira Chiba

Conselho Editorial

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

Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Célio Y. Fujiwara, Paulo Carvalho, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto.

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara – *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Assessor da Coordenação-Geral de Editoração:* Rodrigo Galletti – *Revisão gráfica:* Larissa Mamed Hori – *Revisão:* Luiz Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Danae Carmen Saldanha de Oliveira.

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2006

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

Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006	465
Contradictions in the process of implementing public policies: an analysis of the Bolsa Familia Program – 2003-2006 <i>Camile Sabb Mesquita</i>	
Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a Anvisa	489
Sustainability mechanisms for sanitary surveillance policies: the case of the Brazilian National Agency for Sanitary Surveillance (Anvisa) <i>Marta Luíza Damasco de Sá</i>	
Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede	507
Intrapreneur profile: an initial study with employees at Infraero-headquarters <i>Elana Pessoa e Kelly Cristina Nóbrega Oliveira</i>	
As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França	531
Women in research, technology development and innovation: a comparison between Brazil and France <i>Jacqueline Leta, Martine Carisey, Patrick Séchet e Pierre Ohayon</i>	
Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira	549
Developing competencies of public servants in the Brazilian public administration <i>Helena Kerr do Amaral</i>	
<i>Reportagem:</i> Os desafios da redução da pobreza e da desigualdade Por <i>Larissa Mamed Hori e Juliana Silveira de Souza</i>	565
<i>RSP Revisitada:</i> Usucapião	573
Para saber mais	577
Acontece na ENAP	578

Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006

Camile Sabb Mesquita

Introdução

O Brasil, ao longo da sua trajetória histórica, alternou momentos de maior e menor centralização política. No período da redemocratização brasileira, ocorrido na década de 80, a reivindicação pela adoção de um modelo de políticas públicas descentralizado ecoava como solução para a ineficiência, a corrupção e a ausência de participação social resultantes da excessiva centralização decisória do regime militar. Havia identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.

A Constituição Federal de 1988, ao definir a redistribuição de recursos fiscais e de funções administrativas entre os três níveis de governo, ratificou e aprofundou a descentralização. Ao ampliar a parcela dos tributos federais automaticamente transferida para os governos subnacionais e dar, a esses últimos, autoridade tributária sobre impostos de significativa importância, expandiu expressivamente a autoridade de governadores e prefeitos sobre os recursos fiscais.

À repartição da receita não se seguiu uma definição clara de competências e atribuições no texto constitucional. Almeida (1995) aponta que a Constituição estabeleceu cerca de 30 funções concorrentes entre a União, os estados e os municípios, quase todas na área social. É nesse contexto que as relações intergovernamentais ganham relevância e a conformação federativa brasileira exerce grande influência na implementação de políticas sociais. Ainda, a realidade de escassez de recursos presente nas administrações públicas leva à necessidade de coordenação cada vez maior, em nome da eficiência, efetividade e eficácia.

O texto busca analisar a implementação do Programa Bolsa Família no período que vai desde a sua instituição, em 2003, até 2006, à luz do pacto federativo estabelecido a partir de 1988, ressaltando as contradições e avanços desse processo. O Bolsa Família é um programa nacional, que, para ser operado, precisa estabelecer estratégia de cooperação com as outras esferas governamentais. Deve, no entanto, cuidar para não cair na armadilha da cooperação verticalizada, que acaba por esbarrar mais em subordinação do que em parceria, fenômeno já identificado na implementação de outras políticas sociais.

Baseado essencialmente nas conclusões das pesquisas sobre o federalismo desenvolvidas por Fernando Luiz Abrucio¹, o texto discorre sobre as condições necessárias para o funcionamento do pacto federativo. Em seguida, ainda apoiado nesse autor, caracteriza o modelo brasileiro, ressaltando os efeitos das suas peculiaridades no desenvolvimento de políticas sociais. Por fim, analisa as relações intergovernamentais que se estabelecem no âmbito do Programa Bolsa Família para a sua operacionalização, passando por um breve histórico dos programas de transferência de renda.

Federalismo: o desafio da autonomia e da interdependência

Falar sobre federalismo imediatamente nos remete à idéia de repartição de poder e de autoridade, que deve estar ligada a um contrato garantido por sólido arcabouço institucional, capaz de preservar parte dos interesses individuais, ao mesmo tempo em que estabelece novas metas, agora comuns. A definição de Daniel Elazar, trazida por Abrucio (2002, p. 26), traduz exatamente esse princípio:

“o termo federal é derivado do latim “*foedus*” o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parcela estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”.

No Brasil, a exemplo de diversos outros países, a federação está assegurada pela Carta Magna, inclusive como cláusula pétreia, não podendo, portanto, ser extinta por emenda constitucional. Isso, no entanto, não é suficiente para sustentar, no longo prazo, o contrato federativo, sendo importante a existência de instituições fortes para protegê-lo, especialmente no que tange os princípios da autonomia e da interdependência que ele encerra.

A autonomia caracteriza-se pela não centralização² do poder, ou seja, “pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1995, p. 3). Trata-se, pois, de reconhecer a legitimidade e a capacidade

de autogoverno das esferas subnacionais. Abrucio (2006) lembra que o poder nacional deriva de um acordo entre as partes e que a formação de uma federação não elimina direitos originários dos pactuantes subnacionais, sejam estados ou municípios, como no caso do Brasil. “Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União” (ABRUCIO, 2006, p. 43). Diante dessa afirmação, o autor elenca os diversos instrumentos políticos que os governos subnacionais têm ao seu dispor para defender seus interesses e direitos originários, quais sejam, a existência de cortes constitucionais; uma segunda casa legislativa, como o Senado, que representa os interesses regionais; a representação existente na Câmara dos Deputados, na qual os estados menos populosos têm bancadas proporcionalmente maiores; e um processo decisório baseado em maiorias qualificadas, implicando uma busca constante de consensos possíveis.

Desse modo, em toda federação, a autonomia dos governos subnacionais não é absoluta, nem poderia ser, já que isso significaria não uma federação, mas, sim, uma confederação, da qual o exemplo mais comum é a União Européia, que se configura como uma aliança entre nações soberanas para a execução de determinado objetivo comum. Trata-se, pois, de assegurar, além da autonomia, as relações de interdependência entre os entes federados. Apontam-se três desafios para o estabelecimento da interdependência, também citados por Abrucio (2005).

O primeiro é o caráter matricial das federações. No federalismo, a interdependência não é estabelecida em uma abordagem *top down*, isto é, a partir de determinações do governo central. Aliás, Abrucio esclarece que, em um modelo federalista, esse termo, governo central,

não é utilizado, mas, sim, União ou governo federal. Como dito anteriormente, os direitos originários dos entes federados e os instrumentos disponíveis para assegurá-los criam uma relação horizontal entre eles, em que se pese a existência de alguma hierarquia, como a prerrogativa do governo federal em manter o equilíbrio da federação ou o forte grau de autoridade que os governos intermediários possuem sobre os governos locais. Abrucio resume:

No Programa Bolsa Família, o público alvo passou a ser a família como um todo e não mais os indivíduos separadamente. As condicionalidades, agora integradas, foram estendidas a todos os membros do grupo familiar beneficiário

“em poucas palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais num sistema federal” (2005, p. 43).

O segundo desafio é a necessidade de *checks and balances* entre os níveis de governo, cujo objetivo é a fiscalização recíproca pelos entes federados de modo que nenhum deles fique com poder além do pactuado e acabe com a autonomia dos demais. Novamente, aqui, o que está

presente é a preocupação em assegurar os direitos originários e a autonomia.

Por último, e fundamental para a implementação de políticas públicas, é o desafio da coordenação federativa, refletindo o compartilhamento de decisões e responsabilidades (*shared decision making*). É necessário ter em mente que um ente federado somente participa de uma política se assim o desejar. “O dilema do *shared decision making* surge porque é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Tendo em vista os princípios da autonomia e da interdependência, percebe-se que, uma vez estabelecido, o pacto federativo dá início a uma série de relações intergovernamentais, que Abrucio (1998) chamou de jogo federativo, cujo objetivo é encontrar uma solução de equilíbrio a fim de garantir a própria existência da federação. Esse jogo é regulado por mecanismos competitivos e cooperativos.

A existência de mecanismos de competição proporciona o estabelecimento de controle mútuo do poder contra a dominância de um nível de governo sobre os outros. Também acredita-se que a competição é capaz de aumentar a responsividade dos governos, no sentido de satisfazer os cidadãos com políticas públicas de melhor qualidade. A lógica por trás desse pressuposto é a mesma lógica do mercado. Ou seja, as chances de satisfação aumentam quando há um sistema de múltiplos governos competindo entre si.

Esse ponto é bastante controverso, em especial quando se verificam os efeitos da adoção dessa lógica de mercado para a equidade. Interessante notar que o próprio Abrucio (1997, p. 25), em estudo sobre o

modelo gerencial da Administração Pública, faz essa ressalva. Segundo ele,

“a unidade de serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos (...) e portanto os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente. A premiação reflete, sem dúvida, um círculo virtuoso, saudável como técnica para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas da população. Mas, por outro lado, os equipamentos sociais que não conseguirem as melhores avaliações dos consumidores caminharão para um círculo vicioso, ou seja, receberão menos recursos, os seus funcionários não terão incentivos financeiros e ficarão desmotivados, e seus consumidores continuarão insatisfeitos”.

A crítica usual a esse modelo é que nem sempre é dado aos cidadãos o poder de escolha dos serviços a utilizar, pelo simples fato da inexistência de alternativas. A competição, desse modo, não traz os efeitos desejados e, contrariamente, produz um jogo conhecido como “soma zero”.

Isto é, afirma Abrucio (1997, p. 25), “o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, ‘leva tudo’ (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores, ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que este equipamento social continue sendo o pior. Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros”.

Além do jogo de soma zero, a competição exarcebada pode levar ao que Abrucio (1998; 2002) denominou de federalismo predatório, que se manifesta de modo freqüente no Brasil, materializando-se, por exemplo, na guerra fiscal estabelecida entre si pelos estados; no surgimento desordenado de novos municípios³, que pulveriza os escassos recursos públicos e beneficia as localidades de pequeno porte em detrimento daquelas maiores, nas quais se verifica a ocorrência de problemas sociais mais graves; ou na transferência de custos de uma esfera de governo para outra⁴.

Por seu turno, a cooperação também tem lados positivo e negativo. Positivamente, Abrucio (2005) aponta a otimização no uso de recursos comuns, como nas questões ambientais ou de ação coletiva, que cobrem mais de uma jurisdição (transportes metropolitanos e saneamento básico, por exemplo); o auxílio a governos menos capacitados ou mais pobres na realização de determinadas tarefas; e a integração de políticas públicas compartilhadas. O autor ainda ressalta que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. Negativamente, porém, deve-se atentar para uma possível uniformização das políticas, diminuindo o ímpeto inovador dos níveis de governo, enfraquecimento dos *checks and balances* intergovernamentais e dificuldades para a responsabilização da administração pública (ABRUCIO, 2005).

Para que a interdependência exista e seja estabelecido um jogo competitivo/cooperativo saudável, espaços de coordenação fazem-se imprescindíveis. Abrucio (2005, p. 45-36) indica as principais estratégias para a realização dessa coordenação:

“A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem existir fóruns federativos, com a participação dos próprios entes – como os senados em geral – ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante”.

Os elementos trazidos à tona nesta seção permitirão realizar, a seguir, uma breve análise das peculiaridades do modelo federativo brasileiro e o seu reatamento no desenvolvimento de políticas sociais, notadamente de educação e saúde.

Até aqui, procurou-se esclarecer que, no Brasil, o contrato federativo está assegurado constitucionalmente, com a existência de diversos instrumentos disponíveis para o exercício da autonomia e a preservação de direitos originários dos entes federados. No entanto, as relações de interdependência são marcadas por um modelo competitivo, pouco cooperativo, muitas vezes predatório. Essas informações auxiliarão no entendimento acerca das relações estabelecidas no âmbito dos programas de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família.

Políticas sociais no desenho federativo brasileiro: a busca por coordenação e cooperação

O modelo federativo implementado no Brasil a partir de 1988 traz como

principal marca a descentralização política e administrativa, refletida na perda de poderes da União e na transferência de atribuições para as esferas subnacionais, extinguindo o modelo unionista-autoritário, em vigor desde o golpe de 1964. O próprio reconhecimento dos municípios como entes autônomos e independentes, fato inédito no federalismo mundial, constitui-se uma constatação do espírito descentralizador da Assembléia Constituinte de então. Abrucio (2003) destaca dois fenômenos nesse novo federalismo brasileiro: o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros e políticos, como também no que se refere à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade; e a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio para o componente estadualista, comentado anteriormente.

Entretanto, a descentralização enfrentou (e enfrenta) diversos obstáculos, que segundo Abrucio (2005, p. 48) são em número de cinco:

“a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e o padrão de relações intergovernamentais”.

O primeiro obstáculo evidencia a questão das desigualdades regionais presentes historicamente no Brasil desde a formação da federação e que, nem a desconcentração econômica promovida pela Constituição de 1988 em favor das regiões mais pobres, nem os instrumentos

políticos de representação legislativa, foram capazes de resolver. Conjuga, desse modo, a incapacidade financeira e a precariedade da máquina administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros, o que leva a um esforço adicional do governo federal ou estadual, “os quais devem oferecer auxílio intergovernamental, mas também incentivos para que as próprias gestões locais alterem sua estrutura. Caso contrário, essa “falha sequencial” criará uma eterna dependência dos municípios em relação aos estados e à União” (ABRUCIO, 2003, p. 48).

Pode-se dizer que tanto o municipalismo autárquico quanto a metropolização acelerada são obstáculos resultantes do mesmo mal: a insuficiência de mecanismos de coordenação e cooperação para o enfrentamento dos problemas sociais, econômicos e de desenvolvimento em base territorial estratégica. São, também, reflexo do reforço da municipalização em detrimento de formas associativas, estimulando um comportamento predatório em que cada prefeitura disputa os recursos financeiros disponíveis nos níveis de governo superiores e na iniciativa privada para, assim, agir isoladamente sobre seus problemas, sem preocupações regionais. Aqui, é importante destacar a previsão de instrumentos consorciais para a gestão associada⁵ e o estabelecimento de algumas experiências nesse sentido, em especial na área de saúde, embora ainda localizadas.

Novamente, o quarto e o quinto obstáculos à descentralização apontados por Abrucio (2005) estão relacionados entre si. Dizem respeito às práticas anti-republicanas ainda freqüentes em âmbito local, da qual são marcas o clientelismo, a oligarquia e a corrupção, e ao padrão das relações intergovernamentais, em especial as travadas entre o nível estadual e o

municipal em que se sobressai a cooptação e a tutela, em nítido desrespeito à autonomia federativa. O autor, bem como Souza (1998), também indica a associação dos poderes executivo e legislativo locais, dificultando o papel fiscalizador deste último.

Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, a descentralização no modelo federativo não ocorre de forma automática, em uma abordagem de cima para baixo. Pressupõe adesão, barganhas, estratégias de indução, espaços de coordenação intergovernamental. Arretche (1999, p. 2) mostra que esse processo depende da participação efetiva dos entes federados:

“nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente”.

A despeito de todo o incentivo à descentralização dado pelo processo de redemocratização dos anos 80, o texto constitucional deixou um vácuo de competências, que faz com que as atribuições sejam negociadas a cada caso, de forma diferente em cada área específica de atuação, como bem mostram os estudos de Almeida (1995), Arretche (2004) e tantos outros. “Assim, qualquer ente federativo

estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nesta área” (ARRETCHÉ, 2004, p. 22)

Essa característica é para muitos estudiosos o principal problema da descentralização. Abrucio (2005) denominou-a de federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo busca

“Percebe-se a preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Bolsa Família, fato acentuado pela transferência de recursos para a gestão descentralizada, que aumenta a capacidade de atuação das prefeituras, mas que as coloca totalmente envolvidas em aspectos operacionais.”

encontrar seu papel específico, e a inexistência de incentivos à atuação conjunta estabelece um jogo de empurra entre as esferas de governo.

A questão da indefinição de papéis é particularmente delicada no que diz respeito aos estados, identificando-se duas posições polares: de um lado, a municipalização, e de outro, a coordenação das

políticas gerais sob responsabilidade da União. O nível intermediário não aparece no debate com qualquer delimitação própria de atribuições:

“as unidades estaduais ficaram, com a Constituição de 1988, num quadro de indefinição de suas competências e da maneira como se relacionariam com os outros níveis de governo. Este vazio institucional favoreceu uma posição “flexível” dos governos estaduais: quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais” (ABRUCIO, 2003, p. 52).

A indefinição do papel dos estados, na opinião de Afonso (2006), é ainda mais agravada pelo relacionamento direto da União com as instâncias municipais, que, no caso brasileiro, constituem ente federativo, independente e autônomo como as outras duas esferas.

Além desse aspecto, Almeida (1995) também aponta a indefinição quanto ao grau de envolvimento das diversas instâncias no financiamento das políticas sociais, bem como quanto às formas de repasse dos recursos da União como problema para a construção de um pacto federativo de caráter cooperativo na área social.

O governo federal, por meio da criação de contribuições sociais, garantiu para si recursos voltados para área social, mas cujo repasse para as esferas subnacionais supõe transferências negociadas, quase sempre sem regras de partilha preestabelecidas. Com essa estratégia, além de recuperar parte das receitas perdidas na partilha fiscal promovida pela Constituição Federal, a União estabeleceu seu papel de

comando no processo de descentralização das políticas sociais. Assim, na área social, não se efetivou a limitação de autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais ao encontro das suas prioridades, apesar da prerrogativa dos mesmos em não aderir aos programas federais garantida pela autonomia política (ARRETICHE, 2004).

Almeida (1995) destaca que não existe, no processo de descentralização das políticas públicas, esforço do governo federal em redefinir as funções dos três níveis de governo. Em que medida isso foi intencional? Arretche (2002, p. 451) afirma que

“o governo federal excluiu a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais, buscando a aprovação de medidas cuja estrutura de incentivos tornasse atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma”.

Arrisco dizer que, em geral, as relações governamentais brasileiras na área social caracterizam-se pelo que Almeida (1995) definiu como federalismo centralizado, isto é, transformação dos governos estaduais e municipais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Mesmo na política de saúde, que parece ser o caso mais bem sucedido de descentralização, percebe-se a condução firme do governo federal (estabelecendo limites de atuação, regras e parâmetros de funcionamento do Sistema Único de Saúde), o esvaziamento do papel dos estados e forte dependência dos municípios em relação

aos recursos da União. Isso sem falar na opção, tantas vezes criticada, da construção de um modelo nacional por meio das Normas Operacionais Básicas (NOBs), a despeito das desigualdades regionais e em detrimento de pactuações mais pontuais.

Na área de transferência direta de renda, esse federalismo centralizado não deixa dúvida quanto à sua existência. Aliás, os programas dessa natureza, implantados pelo governo federal desde 2001, reforçam esse caráter centralizador. Nas palavras de Afonso (2006, p. 4):

“o governo central passa a pagar benefícios (fora da previdência social) diretamente aos indivíduos, relegando os governos subnacionais a um papel secundário (para não dizer, ausência de função no caso dos estados brasileiros em relação ao Programa Bolsa Família). Em outras e bem simplórias palavras, é rompida a tradicional idéia de que o pobre pertence ao governo local”.

A seguir, será analisada a implementação do Programa Bolsa Família sob o aspecto federativo.

Breve histórico da transferência de renda no Brasil

A adoção de políticas de redistribuição de renda, por intermédio da garantia de um rendimento monetário mínimo desvinculado das relações trabalhistas, é relativamente recente no Brasil. Remonta aos anos 1970, às aposentadorias e pensões aos trabalhadores/as rurais e à Renda Mensal Vitalícia.

Para isso, o orçamento público passou a conceder parcela orçamentária no financiamento desse novo contingente

populacional, uma vez que não mais se tratava de recursos contributivos, como as formas de garantia de renda aos empregados formais. Essas novas medidas de garantia de renda passaram a constituir um novo flanco de ações de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza, desvinculada da prévia condição de trabalho. Até então, na experiência brasileira, o requisito para ter acesso a algum benefício monetário não era ser originalmente pobre, mas, em primeiro lugar, estar no mercado de trabalho ou ter uma trajetória de emprego assalariado com carteira assinada. Era o princípio da cidadania regulada que definia a condição de acesso às políticas sociais e trabalhistas desenvolvidas fundamentalmente a partir da década de 1930 (SANTOS, 1979).

Com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a Lei Orgânica da Assistência Social, novas e diversas medidas legais foram aprovadas visando à garantia de renda sem prévia contribuição. Esse é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado aos idosos e às pessoas com deficiências pertencentes a famílias de baixa renda. Essa perspectiva de ampliação do campo dos direitos de cidadania favoreceu a incorporação de novos segmentos sociais, até então marginalizados das políticas públicas, salvo as políticas marcadamente assistencialistas.

O agravamento do cenário macroeconômico, ocasionado pela implementação das políticas de corte neoliberal, que promoveram o aprofundamento da exclusão social no Brasil⁶, desencadeou, no início dos anos 90, um amplo debate sobre políticas públicas de natureza redistributiva de renda. As primeiras iniciativas datam de 1995 e fugiram às regras das políticas sociais, uma vez que se deram nas esferas municipais e estaduais, conforme

comprovam as experiências dos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, além de Brasília. De modo geral, os programas implantados por eles adotaram contrapartidas obrigatórias, tais como frequência escolar, cumprimento de agenda de saúde ou participação em cursos de treinamento profissional, seleção por renda familiar per capita inferior a um limite definido localmente, existência de filhos em idade escolar ou pré-escolar e comprovação de tempo mínimo de residência no local (LAVINAS, 1998). Direcionados ao enfrentamento da exclusão social e, principalmente, com a expectativa da possibilidade de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, tinham ainda como requisito a saída do mercado de trabalho de crianças e adolescentes para a ampliação da escolaridade desses indivíduos e, portanto, a postergação do ingresso na vida laboral em melhores condições de competição.

Somente depois de várias experiências municipais e estaduais de implantação dos programas de garantia de renda à população pobre é que o governo federal aderiu a essa modalidade de política pública. Em 1998⁷, foi aprovada a Lei de Renda Mínima, que tinha como objetivo ajudar os municípios mais pobres de cada estado a desenvolver programas de transferência direta de renda. Nesse modelo, a União cofinanciava 50% dos benefícios, assim calculados: R\$ 15,00 x (número de crianças por família) – 0,5 x (renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo). Lício (2004) aponta as principais críticas a essa iniciativa: baixo valor do benefício (R\$ 38,58, em média), critérios restritivos à participação dos municípios, deixando fora do programa cerca de 40% dos municípios brasileiros, e o percentual fixo de 50% para a repartição das despesas entre a União e os municípios, que não levava

em conta os desníveis na capacidade financeira de cada localidade.

Somente em abril de 2001, com o lançamento do Programa Nacional de Bolsa Escola, que o governo federal teve a sua primeira experiência mais consistente com programas dessa natureza. A partir daí, dois outros grandes programas foram criados: o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Sob a responsabilidade de diferentes ministérios, esses programas estavam voltados para segmentos diferentes da mesma população pobre, mas com estratégias de operacionalização e gestão muito parecidas. Todos esses programas visavam à garantia de renda vinculada à família, à educação, à saúde e ao não exercício do trabalho pelas crianças e adolescentes. Como nos programas municipais e estaduais, essa seria uma estratégia para o rompimento com o ciclo da reprodução intergeracional da pobreza, posto que as famílias pobres teriam um complemento de renda para que suas crianças e adolescentes frequentassem a escola e melhorassem a situação da saúde (COHN, 2003). Em termos gerais, os programas viabilizariam o exercício de direitos universais: educação e saúde.

O Bolsa Escola, ligado ao Ministério da Educação, tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00, equivalente a meio salário mínimo na época, e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino. O benefício, no valor de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até o limite de três por família, era pago mensalmente por meio de cartão magnético e seu recebimento estava associado à frequência escolar superior a 85% das aulas ministradas.

O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, adotou o mesmo patamar de renda

para a seleção de seus beneficiários. No entanto, o segmento que este programa se propôs atender é de crianças com até 7 anos de idade, nutrizes e gestantes. O benefício, também de R\$ 15,00 e com a mesma restrição do número de beneficiários por família, era associado ao cumprimento, por parte da família, de compromissos na área de saúde: manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, realizar consultas de pré-natal.

Já o Auxílio Gás, criado pelo Ministério das Minas e Energia, em 2002, propunha-se a transferir R\$ 15,00, a cada dois meses, como subsídio para a compra de botijão de gás às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação, ou que se apresentavam como beneficiárias potenciais desses programas, inscritas no Cadastro Único. Não exigia contrapartidas. A motivação para a implementação dessa ação foi compensar as famílias de baixa renda em relação ao aumento, naquele ano, do valor do botijão de gás, aproximando-se mais de um subsídio do que de política de renda mínima, fato inclusive explícito na legislação do Programa.

Em 2003, o governo Lula, contrariando todas as expectativas e as recomendações da equipe de transição para a unificação de alguns programas sociais, criou o Programa Cartão Alimentação como uma das ações emergenciais do Programa Fome Zero para o combate à fome. O benefício, no valor de R\$ 50,00 por família, destinava-se àqueles grupos em situação de risco alimentar e, depois de uma grande polêmica em que intelectuais, mídia e governo se enfrentaram, manteve-se a imposição para as famílias de comprovação de gastos com a compra de alimentos.

Da breve descrição acima, pode-se observar algumas características da política de transferência de renda no Brasil: concorrência institucional, dificultando ou mesmo inviabilizando a coordenação de ações de caráter intersetorial para o combate da pobreza; sobreposição de beneficiários, possibilitando que uma mesma família participasse de dois ou três programas, enquanto outros grupos, na mesma localidade e em situação semelhante, não recebiam nenhum apoio;

“A articulação com as políticas complementares representa o maior desafio. Por depender essencialmente de visão territorial e da identificação de potencialidades regionais, talvez seja o ingrediente capaz de trazer os governos subnacionais para o centro das decisões.”

e valor da transferência muito baixo. Diante deste retrato, em outubro de 2003, o governo federal unificou os procedimentos de execução e gestão desses programas de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família.

A partir dessa unificação, a unidade do público-alvo passou a ser a família como um todo e não mais os indivíduos

separadamente. As contrapartidas (condicionalidades), agora integradas, foram estendidas a todos os membros do grupo familiar beneficiário do programa. Aumentaram-se não somente os valores dos benefícios, que passaram a variar de R\$ 15 a R\$ 95, contra os R\$ 15 a R\$ 45, mas também a meta de atendimento do programa: 11 milhões de famílias até 2006, praticamente o dobro em relação ao Bolsa Escola, o mais abrangente até então. É importante ressaltar que os usuários dos programas unificados pelo Bolsa Família foram transferidos ao longo do tempo para o novo programa.

Do ponto de vista orçamentário, o Bolsa Família, em 2005, aumentou em 88% os recursos destinados para os antigos programas de transferência de renda, conforme mostra a tabela 1.

O Bolsa Família é a proposta mais ampla de transferência direta de renda já implementada no Brasil, presente em todo o território nacional, residindo aí a sua relevância. Mesmo o Benefício de Prestação

Continuada (BPC), com 1,138 milhão de beneficiários idosos e 1,26 milhão de beneficiários deficientes⁸ não é tão expressivo na sua abrangência, apesar de ter um benefício igual ao salário mínimo, em valor.

A execução de um programa federal dessa natureza não poderia prescindir da participação dos outros níveis de governo, sob pena de inviabilizá-lo devido aos elevados custos operacionais que se seguiriam a uma estrutura centralizada. Desse modo, é importante analisar as estratégias da União para “convencer” os estados e os municípios a atuar nesse programa.

Relações intergovernamentais no âmbito do Programa Bolsa Família: a busca da gestão compartilhada

A erradicação da extrema pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O texto constitucional estabelece que esse compromisso deve ser perseguido por meio da conjugação de esforços entre os

Tabela 1: Evolução dos recursos orçamentários destinados a programas de transferência de renda – 2002 a 2005

Programas	2002	2003	2004	2005	2006
Bolsa Escola	1.537,10	1.429,50	-	-	-
Bolsa Alimentação	121,7	264,4	-	-	-
Auxílio Gás	609,2	800,2	-	-	-
Cartão Alimentação	-	290,6	-	-	-
Bolsa Família	-	572,4	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Total	2.268,00	3.357,10	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Variação anual	-	48,00%	58,10%	23,20%	27,00%

R\$ em milhão

2002 a 2005 – valores executados

2006 – PLOA

Fonte: SENARC/MDS

três níveis de governo, ao prever que o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização e a promoção da integração social dos setores desfavorecidos é competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Partindo desse preceito constitucional, mas apoiado principalmente em aspectos de ordem prática e operacional, os programas de transferência de renda implantados pelo governo federal, desde 2001, tinham em seu desenho uma necessária articulação entre a esfera nacional e as esferas subnacionais, em especial os municípios. É impensável imaginar que a União seja capaz isoladamente de realizar programas dessa natureza sem que os governos municipais estivessem dispostos a assumir as tarefas de cadastramento das famílias, de acompanhamento das condicionalidades, de fiscalização, bem como de atendimento da população.

O desafio posto para o sucesso desses programas está em como fazer com que os governos locais efetivamente participem de um programa federal, levando em consideração que o ônus financeiro, até então, do cadastramento e demais ações, recaía sobre eles, ao mesmo tempo em que os ganhos políticos para esses atores são praticamente nulos, uma vez que o benefício estava associado ao governo federal. Ou seja, aos encargos assumidos pelos municípios não corresponde o bônus político correspondente segundo os padrões clássicos de implementação de políticas sociais até então vigentes no país (por exemplo, a intermediação do governo local na distribuição dos recursos). A questão resolve-se na medida em que a própria população potencialmente beneficiária dos programas pressiona para que os

benefícios sejam viabilizados para eles. Situação muito confortável para a União, que praticamente não necessita de negociar apoios e estabelecer consensos.

Uma das conseqüências desse quadro foi que os estados e municípios que tinham condição financeira para tal criaram seus próprios programas de transferência de renda, gerando mais sobreposições de ações e clientelas, fracionamento das ações e pulverização dos benefícios, dificultando uma ação articulada na área de transferência de renda que conjugasse as três esferas de governo. Isso pode ser constatado pelo grande número de programas de transferência de renda implementados por governos subnacionais.

Com a criação do Programa Bolsa Família e tendo em vista a sua universalização entre as famílias com renda compatível ao critério de elegibilidade previsto para o programa, a possibilidade de sobreposição de ação e público ficou mais evidente. Mesmo porque, com o crescimento do programa, mais se exigia dos municípios em termos de desenvolvimento de atividades acerca do programa (cadastramento de famílias pobres, focalização, controle das condicionalidades). Portanto, além da questão da duplicidade de ação e beneficiários, a existência de programas de renda locais desarticulados com o federal disputa os poucos recursos humanos e financeiros dos municípios.

A fim de evitar a competição entre os programas e a desmobilização dos municípios na implementação de um programa da magnitude do Bolsa Família, o governo federal utilizou-se de três estratégias. A primeira foi a possibilidade da integração de programas de transferência de renda locais com o Bolsa

Família. Ou seja, municípios e estados que se interessassem em participar do financiamento do benefício podiam fazê-lo. Assim, desde 2004, alguns governos subnacionais, na sua maioria municípios, contribuem financeiramente, aumentando o valor do montante destinado às famílias. Como forma de incentivar essa participação, o cartão magnético de saque do dinheiro é confeccionado com a logomarca dos governos participantes.

Apesar do caráter inovador dessa ação, atualmente seu alcance é pouco representativo em função do baixo número de pactuações firmadas, bem como das metas acordadas, que, na maioria dos casos, não são atingidas. As tabelas 2 e 3 apontam os municípios e estados que possuem Termo de Cooperação em vigor para a complementação do benefício financeiro das famílias do Bolsa Família.

Importante ressaltar que a União não estabeleceu uma forma padronizada de cofinanciamento do Programa, permitindo que os entes federados adequassem o desenho de seus programas ao do Bolsa Família. Os termos da integração são, portanto, definidos caso a caso, com cada ente federado separadamente, e de acordo com a capacidade de negociação de cada um. Assim, embora todas as famílias recebam da União os benefícios segundo as regras e os critérios estabelecidos nacionalmente, cada estado ou município possui critérios próprios de complementação: uns estabeleceram um piso mínimo do benefício, como o Acre, outros elevaram os valores do benefício, como o Distrito Federal e Recife. Essa flexibilidade, ao mesmo tempo em que cria espaços importantes de interlocução com os entes federados e estabelece importante coordenação cooperativa, também deixa a certo voluntarismo dos estados e municípios sua

Tabela 2: Total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e número de famílias atendidas pelos municípios (pactuação)

Sem pactuação			Com pactuação	
Município	Famílias	R\$	Famílias	Valores complementados pelos municípios R\$
Aracaju (AL)	26.563	1.464.996,00	842	10.610,00
Boa Vista (RR)	19.670	1.354.736,00	298	4.835,00
Niterói (RJ)	12.574	712.138,00	1.052	24.640,00
Palmas (TO)	8.212	462.694,00	2.231	46.081,00
Recife (PE)	89.434	5.388.399,00	2.273	485.881,00
São Luís (MA)	65.573	4.066.277,00	4.274	222.049,00
Nova Lima (MG)	2.456	114.242,00	251	25.696,00
Total	224.482	13.563.482,00	11.221	819.792,00

Fonte: SENARC/MDS – Ref. Set/06

Tabela 3: Total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e número de famílias atendidas pelos estados (pactuação)

Governo federal				Estados (pactuação)		
Estado	Famílias	R\$	Total municípios	Famílias	Valores complementados pelos estados R\$	Municípios beneficiados
Acre	54.157	3.561.013,00	22	18.991	538.416,00	22
Mato Grosso do Sul	116.133	6.412.639,00	77	2.207	178.927,00	1
Ceará	908.483	58.187.347,00	184	28.396	440.850,00	41
Distrito Federal	79.312	4.439.235,00	1	36.745	2.038.355,00	1
Total	1.158.085	72.600.234,00	376	86.339	3.196.548,00	65

Fonte: SENARC/MDS – Ref. Set/06

participação financeira no Programa, sem o esforço do governo federal em induzir tais processos. Além, é claro, de complexificar a gestão federal do programa.

As duas outras estratégias estão relacionadas. Dizem respeito ao processo de adesão formal dos municípios ao Programa Bolsa Família, realizado pelo governo federal em 2005, e ao estabelecimento de sistemáticas de apoio financeiro para a gestão local. Com a assinatura desse instrumento, os municípios formalizaram a sua participação no programa, comprometendo-se com a realização das atividades ali colocadas. Em troca, o governo federal disponibilizou sistemas de gestão e transferiu, pela primeira vez, recursos aos governos municipais para a atualização cadastral dos beneficiários, no valor de R\$ 6,00 por cadastro válido atualizado.

A adesão estava condicionada a dois requisitos: a indicação de um interlocutor em âmbito local (gestor municipal) e a indicação da instância de controle social. O primeiro requisito veio suprir a

necessidade de identificar o lócus institucional do Programa Bolsa Família que, devido ao seu forte componente intersectorial, mas principalmente por ter tido origem na unificação de programas oriundos de diversas áreas, não estabelece uma relação unívoca com uma área específica, como as secretarias municipais de saúde e o Bolsa Alimentação, por exemplo. Isso permitiu identificar que 80% dos municípios optaram pela área de assistência social como responsável pela gestão do programa. Os demais municípios escolheram as áreas de educação (8%) e saúde (5%) como gestoras do programa⁹.

Não causa espanto a área de assistência social ter sido a principal escolha dos municípios para a alocação do Programa Bolsa Família. Desde a implantação dos programas anteriores, havia uma discussão se programas dessa natureza não seriam afetos àquela área. Na Lei de Orçamento, o próprio Bolsa Escola, do Ministério da Educação, tinha como função orçamentária a assistência social. Porém, a escolha

dessa área pelos governos municipais não é tão isenta assim. O fato de o programa no nível federal estar no Ministério de Desenvolvimento Social por si só já dava um indicativo aos municípios. Além disso, a sistemática escolhida para as transferências de recursos destinados à gestão do programa é fundo a fundo: do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais de assistência social.

A definição das instâncias de controle social também responde uma demanda do desenho legal do programa, que estabelece a participação e o controle social na implementação do programa. Novamente, a União não definiu qual instância deveria ser utilizada para essa tarefa, cabendo ao município a indicação de um conselho já existente ou a criação de uma nova estrutura. Cerca de 58% dos municípios escolheram a primeira opção, sendo que 87% delegaram ao conselho municipal de assistência social o controle social do programa¹⁰.

Teoricamente, o estabelecimento desses espaços na estrutura municipal como possibilidade de participação e controle social são fundamentais para democratizar e republicanizar a esfera local. Há dúvidas, no entanto, sobre a efetividade dessa iniciativa, principalmente por dois motivos. O primeiro, devido à possível cooptação dos membros dessas instâncias pelo poder público, inclusive a partir da nomeação dos próprios conselheiros, o que compromete a atuação dos mesmos. Nesse sentido, é positiva a opção tomada pelos prefeitos de delegar essa atribuição a conselhos ou comitês já existentes, com procedimentos já formatados e testados. O segundo, a falta de informação, de maneira sistemática, tanto sobre a população beneficiária, mas principalmente sobre o funcionamento do próprio Programa. Sem que isso se resolva, as instâncias de controle social não

cumprirão seu papel, que vai além da fiscalização da atuação municipal. Não se diminui o mérito e a importância disso, mas deve-se envolver também a participação dos conselheiros na definição de diretrizes do Programa, promovendo a apropriação de seus valores pela sociedade local. Ressaltam-se algumas iniciativas, embora tímidas, por meio da realização de eventos, em parceria com estados e municípios, em todas as unidades da federação, para a mobilização desses atores, bem como a vinculação de informativo via Internet destinado a esse público.

Os estados também passaram por um processo de adesão ao Programa Bolsa Família e foram beneficiados com a transferência de recursos da União. No entanto, a adesão dos estados foi mais restrita, apenas ao processo de atualização cadastral deflagrado pelo MDS em julho de 2005. Naquela ocasião, os recursos destinados aos estados, na proporção de 10% do que foi transferido aos municípios, estava condicionado à adesão ao programa no prazo estabelecido da totalidade dos municípios de seu território e, ainda, ao número de cadastros válidos atualizados no estado. Assim, os municípios, além da pressão da União, também foram tensionados pelos governos estaduais, tanto para a formalização da sua participação no programa federal, como também para a realização da atualização cadastral. Observa-se o absoluto sucesso do governo federal nessa empreitada: em menos de oito meses, 5.560 municípios, dos 5.564, haviam efetivado a sua adesão e cerca de 78% do Cadastro Único tinha sido atualizado¹¹.

Atualmente, o governo federal continua repassando recursos financeiros aos municípios e estados. Para os primeiros, foi criado um indicador de qualidade de

gestão – o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – baseado nas informações do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades. O cálculo do repasse financeiro é realizado mensalmente, multiplicando um valor de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária no município pelo IGD. Apenas os municípios com índice igual ou superior a 0,4 e habilitados na gestão da assistência social, conforme os critérios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), podem receber os recursos federais. Para os estados, mediante apresentação de um plano de ação que contemple basicamente ações de capacitação, apoio técnico e logístico aos municípios e emissão de documentação, o repasse também é mensal, em parcelas fixas, levando em consideração o número de famílias pobres de cada localidade.

Em que se pese a importância da transferência financeira para os estados, vale dizer, de montante significativo – R\$ 2,0 milhões mensais –, a atuação desse nível de governo é bastante limitada por falta de ferramentas e instrumentos que permitam o acompanhamento de diferentes aspectos do Programa Bolsa Família. As informações disponíveis nem sempre estão sistematizadas adequadamente para a análise e planejamento de ações por parte do estado. Na realidade, é necessário o desenvolvimento de fluxos e processos perenes de troca de dados e capacitação, de modo que esse nível de governo encontre uma agenda própria dentro do Programa Bolsa Família, de importância significativa para essa política.

Considerações finais

As relações federativas que têm se configurado no Programa Bolsa Família

trazem inovações interessantes para a implementação de políticas sociais. A flexibilidade para o estabelecimento de parcerias, o processo de adesão e o repasse de recursos financeiros por meio de desempenho da qualidade de gestão, sem falar na própria mobilização popular em torno desse programa, mostraram-se instrumentos importantes para a efetiva participação dos governos subnacionais. Não obstante, percebe-se a preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Programa, ocasionando certo desequilíbrio de poder. Tal fato foi ainda mais acentuado por meio das transferências de recursos para a gestão descentralizada, que, de um lado, aumentou a capacidade de atuação das prefeituras, mas, por outro, coloca-as totalmente envolvidas em aspectos operacionais para a melhoria do indicador que serve de base para o repasse, retirando-as de atividades de planejamento e acompanhamento das famílias beneficiárias.

Para além da transferência de renda, o Programa Bolsa Família, pela sua abrangência, vem se configurando a ação estruturadora do sistema de proteção social brasileiro. Assim, são três as dimensões em que o Programa se dispõe a atuar. A primeira é a do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. A segunda trata do enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, por meio do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Por fim, a terceira diz respeito ao desenvolvimento social das famílias, por meio da articulação de diversas outras políticas sociais para os beneficiários do programa.

Essa última dimensão, a dos programas complementares, é a que representa o maior desafio. Por depender essencialmente

de visão territorial e da identificação de potencialidades regionais, talvez seja o ingrediente capaz de trazer os governos subnacionais para o centro das decisões. As palavras de Afonso (2006, p. 27) vão nesse sentido:

“se os programas de transferência de renda forem limitados a uma função meramente assistencialista (para não dizer clientelista), os governos subnacionais continuarão à margem do processo e ficam dispensados de uma tarefa, que é preciso reconhecer, bastante árdua e complexa – formular e implantar medidas que efetivamente reduzam a pobreza”.

É preciso, pois, aguardar para ver que rumo o programa tomará nos próximos anos e se conseguirá avançar na oferta de outros apoios, além do benefício, para as

famílias. Em caso positivo, um cenário desejável seria ter a União como responsável pelas diretrizes gerais e pelo financiamento do auxílio em dinheiro aos beneficiários; os municípios, pelo trabalho mais direto com as famílias, incluído aí o cadastramento, a gestão das condicionais e o acompanhamento familiar; e os estados, pela oferta de programas complementares, em especial de geração de trabalho e renda, configurando-se o comprometimento dos três níveis de governo com os propósitos do Programa. O governo federal somente conseguirá atingir os objetivos enunciados, principalmente o do desenvolvimento das famílias, por meio dessa gestão compartilhada, que significa, antes de qualquer coisa, o reconhecimento das desigualdades regionais.

(Artigo recebido em dezembro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

Notas

¹ Fernando Luiz Abrucio (fabrucio@fgvsp.br) é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), além de lecionar Política Comparada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

² Nesse ponto, é importante diferenciar “não centralização” de “descentralização”, termos muitas vezes utilizados equivocadamente como sinônimos. Um sistema não centralizado significa a existência de poderes difusos, que não podem ser centralizados sem quebrar a estrutura e o espírito da constituição. Já a descentralização significa que o poder é transferido do governo central para os subnacionais, a partir de uma ação voluntária do primeiro.

³ De 1988 até 2006, passamos de 4.189 municípios para 5.564.

⁴ Abrucio (1998) dá dois exemplos desse comportamento indesejado. Primeiro, em muitos governos locais, os prefeitos compram ambulâncias para que os cidadãos utilizem os serviços hospitalares do município vizinho, ao invés de investir diretamente nesses serviços. O outro exemplo resgata o processo histórico da dívida dos estados. Muito superficialmente, o que ele ressalta é que os estados endividavam-se e depois barganhavam apoio político da União em troca da rolagem da sua

dívida, ou mesmo, organizavam-se no Congresso Nacional de modo que as decisões em torno desse assunto fossem favoráveis aos seus interesses.

⁵ A Emenda Constitucional nº 19, de 15 de julho de 1998, instituiu o consórcio público para a gestão associada de serviços públicos, deixando a cargo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a atribuição pela regulamentação desse instrumento de cooperação. Um primeiro esforço nesse sentido ocorreu com a publicação da Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.

⁶ Ver Soares, Laura. Os custos do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo, Cortez, 2002.

⁷ Em 1996, o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como parte da estratégia de combate ao trabalho infantil, que transfere recursos financeiros para as famílias cujos filhos estão submetidos a situações intoleráveis de trabalho. Por seu turno, as famílias devem manter as crianças na escola e na Jornada Ampliada, atividades educativas fora do horário escolar proporcionadas pela prefeitura. Inicialmente implantado como projeto piloto nas carvoarias de Mato Grosso, estendeu-se depois para o sisal na Bahia, as plantações de laranja no Rio de Janeiro e as olarias no Pará. Apenas em 1999, o PETI foi reformulado para atender também as crianças e adolescentes da zona urbana. Atualmente, está em processo de unificação com o Bolsa Família. Ver Portaria GM/MDS nº 666/05.

⁸ Dados de julho de 2006. Fonte: SNAS/MDS.

⁹ Fonte: SENARC/MDS.

¹⁰ Fonte: SENARC/MDS.

¹¹ Fonte: SENARC/MDS.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In *Revista de Sociologia e Política*, n. 24. Curitiba, 2005.

_____. *Descentralização e coordenação federativa: lições dos anos FHC*. (2003) Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2006.

_____. *Os barões da federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec: São Paulo, 2002.

_____. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP* n. 10. ENAP: Brasília, 1997.

ABRUCIO, Fernando; FERREIRA COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Konrad-Adenauer: São Paulo, 1998.

AFONSO, José Roberto. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda. In: XVIII SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CEPAL/ILPES). *Texto apresentado ao debate*. Mimeografado. Fevereiro, 2006.

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 28, n. 10. São Paulo: 1995.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciência Sociais*. vol. 45, n. 3. Dados, Rio de Janeiro: 2002.
- _____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. ABRASCO, Rio de Janeiro: 2003.
- _____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. *Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação*. SEADE, São Paulo: 2004.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14, n. 40. São Paulo: junho, 1999.
- _____. BRASIL. Presidência da República. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004a.
- _____. Presidência da República. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. *Diário Oficial da União*, 2005a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Federais. *Diário Oficial da União*, 2005b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 454, de 06 de setembro de 2005. Altera a Portaria GM/MDS n. 360/05. *Diário Oficial da União*, 2005c.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 672, de 29 de dezembro de 2005. Altera as Portarias GM/MDS n. 246/05 e n. 360/05 e estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do PETI. *Diário Oficial da União*, 2005d.
- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Programa Bolsa Família e a Questão Social no Brasil. *Teoria e Debate* n. 57. São Paulo: 2004.
- FONSECA, Ana ; ROQUETE, Cláudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In VIANNA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo Eduardo & IBANÑEZ, Nelson (orgs). *Proteção Social – Dilemas e desafios*. HUCITEC, São Paulo: 2005.
- GOULART, Flávio. Esculpindo o SUS a golpes de portaria... – considerações sobre o processo de formulação das NOBs. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.6, n.2. Rio de Janeiro, 2001.

LAVINAS, Lena. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. *Texto para Discussão n. 596*, IPEA, 1998.

LÍCIO, Elaine. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*. ano 55, n. 3. Brasília: ENAP, 2004.

SANTOS, Guilherme Wanderley. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. In: *Revista do BNDES*. v. 6, n. 12. Rio de Janeiro, 1999.

SOARES, Laura. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. Cortez: São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. São Paulo, 1998. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>.

Resumo - Resumen - Abstract**Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006***Camile Sabb Mesquita*

O Programa Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda, vem se firmando no cenário mundial como uma das mais expressivas iniciativas dessa natureza para o enfrentamento da pobreza e a redução da desigualdade. Presente em todos os 5.564 municípios brasileiros, caracteriza-se por ser um programa federal que não prescinde dos estados e, em especial, dos municípios para a sua execução. No sentido de estabelecer uma gestão compartilhada entre todas as esferas governamentais, o governo federal tem buscado implantar mecanismos flexíveis de parceria, com definição clara de papéis e compartilhamento de responsabilidades, bem como auxiliar os governos subnacionais, por meio da transferência de recursos para a gestão, na criação das condições institucionais e de infra-estrutura necessárias à operacionalização de um programa dessa magnitude. Este texto analisa as relações intergovernamentais existentes no âmbito do Programa Bolsa Família, identificando os avanços e os desafios na busca da coordenação federativa. A primeira parte, sobre o federalismo brasileiro, apóia-se basicamente em estudos do pesquisador Luiz Fernando Abrucio. Já os dados e informações sobre o Programa foram fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, política social, federalismo

Contradiciones en el proceso de implementación de políticas públicas: un análisis del Programa Bolsa Familia – 2003-2006.*Camile Sabb Mesquita*

El Programa Bolsa Familia, programa de transferencia en efectivo condicionada, se ha establecido en el escenario mundial como una de las más expresivas iniciativas de esa naturaleza para el enfrentamiento de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Presente en todos los 5.564 municipios brasileños, se caracteriza por ser un programa federal que no prescinde de los estados y, en especial, de los municipios para su ejecución. A fin de establecer un gestión compartida entre todas las esferas gubernamentales, el gobierno federal ha buscado implantar mecanismos flexibles de asociaciones, con definición clara de roles y compartición de responsabilidades, así como ayudar a los gobiernos subnacionales, a través de la transferencia de recursos para la gestión, en la creación de condiciones institucionales y de infraestructura necesarias para la operacionalización de un programa de esa magnitud. Este texto analiza las relaciones intergubernamentales existentes en el ámbito del Programa Bolsa Familia, identificando los avances y retos en la búsqueda de la coordinación federativa. La primera parte, sobre el federalismo brasileño, se apoya básicamente en los estudios del investigador Luiz Fernando Abrucio. Los datos e informaciones acerca del Programa fueron fornecidos por el Ministério del Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Palabras clave: Programa Bolsa Familia, política social, federalismo

Contradictions in the process of implementing public policies: an analysis of the Bolsa Família Program – 2003-2006

Camile Sabb Mesquita

The Bolsa Família Program, the Brazilian conditional cash transfer program, has been establishing itself as one of the most expressive initiatives on poverty and inequality reduction in the world arena. Implemented in all 5,564 Brazilian municipalities, the enforcement of this federal program does not omit state and particularly municipality-based actions. In order to establish a shared management arrangement among all government levels, the federal government has been seeking to implement flexible partnership mechanisms, clearly defining roles and responsibility sharing, as well as to help subnational governments, through funding, in creating institutional conditions and infrastructure to operate such an extensive program. This text analyzes the intergovernmental relations within the Bolsa Família Program, identifying the advances and the challenges in search of federative cooperation. In its first part, it presents an overview of the Brazilian federalism, based on the studies of Fernando Luiz Abrucio. Data and information on the Program were provided by the Ministry of Social Development and Hunger Combat.

Key words: Bolsa Família Program, social policy, federalism

Camile Sahb Mesquita

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília. Contato: <camilemesquita@yahoo.com.br>.



Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a Anvisa

Marta Luíza Damasco de Sá

Este artigo pretende ser uma colaboração para o debate na área de gestão estratégica da saúde, com foco na vigilância sanitária. Nele buscou-se compreender as configurações que conferem sustentabilidade à formulação de estratégias numa agência reguladora. Um arcabouço de conhecimento sobre o tema da sustentabilidade das políticas públicas de vigilância sanitária ainda não está bem estabelecido no Brasil. Além disso, a configuração organizacional das agências reguladoras é um campo de estudo muito recente e também, pouco aprofundado. Dessa constatação surgiu o interesse em pesquisar-se o assunto.

Neste artigo, busca-se, inicialmente, contextualizar a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em seguida, procura-se estabelecer a relação entre alguns mecanismos nela existentes, que dão sustentabilidade a suas políticas, e aspectos relacionados ao poder, à cultura, à configuração institucional e ao controle sobre as agências reguladoras. Conclui-se que os mecanismos que reforçam a transparência institucional, com ênfase nas práticas de gestão participativa, mais do que a força da cultura e do poder, levam ao

sucesso de determinada formulação de estratégia e à maior garantia de sustentabilidade às políticas.

Na pesquisa documental que embasou a monografia¹ que originou este artigo, foram consultados documentos da Anvisa disponíveis ao público na página da Agência na Internet – regulamentações, regimento interno e organograma. Além desses, foram consultados os arquivos da área de planejamento da Agência. O critério para a priorização dos documentos foi a importância dos fatos nele relatados, sob o enfoque do pesquisador, pertencente à organização, que olha de dentro dela, ao mesmo tempo, sujeito e objeto. Minayo (1994) afirma que, se a objetividade excluir o sujeito, com suas história, questões e interesses, estará perdida a possibilidade de uma visão mais completa do processo científico. A mesma autora prossegue dizendo que, cada vez mais nas Ciências Sociais, aí incluída a Administração Pública, toma-se consciência da importância de compreender a complexidade das relações sociais sob o ponto de vista dos atores envolvidos nessas relações. Assim, buscou-se associar aos fatos e documentos levantados o seu significado, para dar uma explicação às relações sociais estabelecidas no cotidiano da Agência (MINAYO, 1994).

A Anvisa tem papel diferenciado das outras agências reguladoras, pois exerce também o papel de coordenadora de um Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, o SNVS. Este sistema é composto pelas Vigilâncias Sanitárias dos estados e dos municípios. Apesar de a vigilância sanitária ser uma prática antiga no País, o SNVS ainda não tem uma história e uma construção que garantam essa consolidação, pois só recentemente o financiamento das ações descentralizadas de vigilância sanitária foi regulamentado (BRASIL, 2001).

Outros fatores, relacionados às configurações locais políticas, sociais e econômicas, também exercem influência sobre a consolidação desse sistema. Não há consensos estabelecidos sobre as estratégias que garantam, pela criação de mecanismos institucionais, o desenvolvimento e a sustentabilidade das políticas públicas de vigilância sanitária.

A vigilância sanitária começou a ser exercida no Brasil por ocasião da chegada da família real, em 1808. A abertura dos portos para o comércio com a Europa teve como uma de suas conseqüências a introdução, no País, de algumas doenças até então só conhecidas no Velho Mundo. Em 1810, criou-se o primeiro regimento para controle de alimentos, de saneamento, de controle dos portos, entre outros, conformando uma prática de “polícia médica”. A vigilância sanitária passa a ter feição mais parecida com o que hoje é a Anvisa só mais recentemente, quando se constituiu a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária, em 1976, no Ministério da Saúde. As ações de vigilância no plano federal, detinham-se, porém, nessa época, principalmente em ações referentes ao registro de produtos e eram de cunho eminentemente “cartorial”. Apenas na década de 80, verificou-se alguma evolução no setor, relacionada principalmente à regulação de procedimentos e atividades. Nessa época, houve grande migração de profissionais de saúde com formação específica em Saúde Pública, movidos pelo reconhecimento da importância da vigilância sanitária para a saúde pública do País. Tal fato ajudou a qualificar as ações conduzidas nessa área (SOUTO, 2004).

Em 1985, as Vigilâncias Sanitárias de alguns estados da federação realizaram o Encontro de Goiânia, que resultou em um documento denominado “Carta de

Goiânia”, considerado “um divisor de águas” na sua institucionalização. Nela expressou-se, pela primeira vez, a necessidade urgente de definição de uma Política Nacional de Vigilância Sanitária para a reorganização dos serviços e criação de um sistema nacional (COSTA, 2004). Desse movimento resultou também a inclusão do tema na 8ª Conferência Nacional de Saúde, no início de 1986. Essa conferência foi uma das bases da reforma sanitária que introduziu a visão da saúde, tal como é hoje, como direito de todos e dever do Estado, traduzida no artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (SOUTO, 2004).

Com a publicação das Leis 8.080 (Lei Orgânica da Saúde) e 8.142 em 1990, iniciou-se um período em que as ações de saúde pública ganharam ênfase nos estados e municípios, com definição mais clara das atribuições que caberiam à área de Vigilância Sanitária (BRASIL, 1990). Na década de 90, alguns avanços foram alcançados, principalmente nos aspectos jurídico e político: a própria Lei Orgânica da Saúde, a criação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária pela Portaria do Ministério da Saúde nº 1.565, publicada em 29/08/1994, uma iniciativa de definição do sistema e do papel de cada esfera de governo, e a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, com a publicação em 09 de julho de 1993, do Decreto 861. Outro fato que ajudou a impulsionar a vigilância sanitária para maior legitimidade perante a sociedade foi a promulgação do Decreto 793/93, o decreto dos genéricos: os produtos, apesar de mais baratos, deveriam cumprir exigências de garantia de segurança e qualidade para serem liberados ao consumo, trazendo visibilidade e melhorando a imagem do setor. Algumas outras iniciativas vinculadas ao aperfeiçoamento

das relações de consumo colaboraram também para que a vigilância sanitária gradualmente passasse de uma prática eminentemente burocrática para uma vivência mais voltada para a satisfação dos usuários de produtos por ela regulados. Porém, alguns entraves permaneceram, dificultando o desenvolvimento do SNVS: inexistência de um sistema de informação que efetivasse sua integração, o trâmite burocrático pouco ágil dos

“A cultura de uma organização pode resultar em resistência ativa a mudanças. Por outro lado, pode trazer consistência às estratégias, desde que seja equilibrada com flexibilidade e capacidade de inovação.”

processos de registro de produtos e o relativo despreparo dos profissionais da área (SOUTO, 2004).

Em sua tese de doutorado, Lucchesi (2001) descreve a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária como uma área cronicamente deficiente de recursos e meios, na qual era inerente um “conflito de identidade”, composto por duas alternativas praticamente excludentes: atender mais

rapidamente às demandas das empresas ou zelar pela saúde da população mediante a melhor qualidade na análise dos processos. (LUCCHESI, 1992).

Sobre o desenvolvimento da adoção de um novo modelo gerencial, no final dos anos 70, os países anglo-saxônicos demonstravam uma tendência à implantação, no setor público, de formas de gestão importadas diretamente do privado. Porém, ao fim da década de 80, com a percepção das diferenças entre a gestão pública e privada, buscou-se compatibilizar a administração gerencial com as características do setor público, incorporando os aspectos relacionados à sua dimensão política, como a participação dos agentes sociais, conforme ressaltam diversos autores da área. Isto resultou na noção de gestão participativa e nos conceitos de transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça.

A sustentação político-parlamentar e os vínculos com as coalizões de interesses também são partes interessadas nessa nova gestão pública. Cabe então explorar mecanismos que equilibrem o exercício da autonomia burocrática com a busca de resultados da ação pública, tendo por pressuposto esse conjunto de atores sociais, com seus interesses e demandas, sem prejuízo da universalização das relações de cidadania.

As Diretrizes para a reforma institucional e criação das agências reguladoras foram definidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (PDRAE). Ele introduziria, no Brasil, o modelo gerencial de administração na área pública, que passaria a estar pautada pelo paradigma gerencial contemporâneo, no qual se previa o estabelecimento de formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à

criatividade. Preconizava-se maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil com o deslocamento da ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). A nova forma de gestão pública seria calcada em uma visão do cidadão “como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços” (BRASIL, 1995).

No caso da vigilância sanitária, suas ações são voltadas para a proteção e promoção da saúde da população, como dever do Estado e direito inalienável do cidadão. Nelas estão incluídas a regulação e a fiscalização sanitária. Pela característica desse conjunto de ações, no qual é necessário o uso do poder de polícia administrativa para seu exercício, elas são consideradas exclusivas do Estado, e, portanto, indelegáveis. Assim, de acordo com o PDRAE e sob a égide da eficiência, foram criadas as agências reguladoras.

Em sua dissertação de mestrado sobre a construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Piovesan (2002) destaca que:

“Em meio ao profundo processo de reorientação econômica internacional, de revisão das funções do Estado, de desordem e estabilização da economia interna, de reinício da democracia no país, de reorganização das forças políticas e sociais, de reestruturação radical do sistema de saúde e de manutenção de problemas estruturais do país, como o patrimonialismo e o clientelismo, contextualiza-se a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), na década de 90 e o início do processo de construção da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)” (PIOVESAN, 2002, p.10).

De acordo com Diniz (2003), é evidente a necessidade de reforçar os instrumentos de governança na administração pública brasileira. Esse reforço estaria atrelado à melhoria da interlocução e da administração dos conflitos de interesses e ao fortalecimento dos mecanismos de responsabilização pública dos governantes, estando vinculado, por sua vez, à capacidade de inserção do Estado na sociedade. Os novos estilos de gestão pública implicariam o estreitamento dos laços com a política, reforçando instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dando, então, mais força à sociedade civil. Isso não significaria enfraquecer o poder de coordenação do Estado, apenas aumentar a participação social com o reforço das instituições representativas (DINIZ, 2003).

Independente da linha de pensamento, um ponto em comum entre diferentes autores na questão está sempre na capacidade de legitimação das políticas dentro das instituições e, principalmente, dentro da sociedade, cliente principal e maior interessado.

A Anvisa foi criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, atendendo às diretrizes do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (ANVISA, 1999). Trata-se de uma agência reguladora, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde e caracterizada pela independência administrativa, pela estabilidade de seus dirigentes e pela autonomia financeira. De acordo com esta lei, é regida por uma Diretoria Colegiada composta por cinco diretores² com mandatos não coincidentes. Tal arranjo se daria para assegurar que as políticas de governo não sobrepujarão a institucionalização das políticas de Estado. Porém, ao contrário, as políticas de governo enveredam em

meandros que os contextos políticos viabilizam e a política de Estado de vigilância sanitária surge e cresce de dentro delas. Contudo, o papel de definição das políticas de vigilância sanitária é exclusividade do Ministério da Saúde (BRASIL, 1999).

A Anvisa tem por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por meio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e fronteiras (BRASIL, 1999). Sua área de atuação vai da regulação econômica do mercado até a regulação sanitária propriamente dita. É responsável pela regulação de 450 indústrias de medicamentos, mais de 10 mil empresas cadastradas de cosméticos, produtos para a saúde, saneantes e de alimentos, mais de 40 mil serviços de saúde de várias complexidades e 312 estabelecimentos de portos, aeroportos e fronteiras, entre outros (BRASIL, 2006).

A Agência é regida por um Contrato de Gestão, negociado entre a Diretoria Colegiada e o Ministério da Saúde, que serve como instrumento de avaliação da sua atuação administrativa (BRASIL, 2006a). O Contrato de Gestão contém um anexo com metas, no qual se estabelecem os compromissos pactuados pela Agência, cujo acompanhamento se dá por um conjunto de indicadores.

O monitoramento e avaliação das ações da Agência que compõem o Programa de Vigilância Sanitária de Serviços, Produtos e Ambientes do Plano Plurianual (PPA) e das suas respectivas ações e metas são realizados por meio do Sistema de Informações Gerenciais do Ministério do Planejamento (SIGPLAN)

(BRASIL, 2004) e do Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação das Ações em Saúde (SisPLAM) estabelecido pela portaria 158/GM de 2005 (BRASIL, 2005). Ficou evidente, no decorrer desses sete anos de Agência, a necessidade de maior coerência das metas estabelecidas. Até 2006, as metas nesses instrumentos eram definidas sem critério previamente estabelecido pelo corpo gerencial superior. Porém, atualmente, a área de planejamento³ da agência vem trabalhando para direcionar o monitoramento e a avaliação de resultados ao encontro da formulação estratégica. Para isso, essa área de planejamento tem participado de uma série de reuniões com a Diretoria Colegiada, no sentido de auxiliar a definição de prioridades que balizem a definição de metas pelo corpo gerencial intermediário. Espera-se, assim, alcançar maior consistência na sua priorização, com critérios claros e transparentes, que permitam sua unicidade nos diferentes instrumentos de prestação de contas ao governo federal e à sociedade.

De acordo com a Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, em seu artigo 11, inciso X, compete à Diretoria Colegiada, entre outras atribuições, definir as unidades de competência organizacional sob a supervisão direta dos diretores (BRASIL, 2006b). A distribuição da supervisão das áreas entre diretores ocorre conforme mudam os mandatos, seja de diretores, seja do diretor-presidente. Essa alocação também é influenciada por alterações na correlação de forças políticas no ministério supervisor (Ministério da Saúde) ou na própria Presidência da República, por exemplo, quando acontecem mudanças ministeriais, em razão do contexto político de momento. Essa distribuição é tornada pública por RDC's (Resoluções de Diretoria Colegiada) e suscita mudanças no

Regimento Interno (BRASIL, 2006b). Isto propicia o desenvolvimento de estruturas mais ou menos hierarquizadas, nas quais linhas de comunicação transversais encontram-se ora bloqueadas ora abertas, na dependência do cenário político em seu interior, significando que polarizações políticas estão presentes nos processos internos e na estrutura de poder. Esse fator pode exercer influência sobre a inter e a transdisciplinaridade necessárias e essenciais ao trabalho no campo da vigilância sanitária.

Independentemente das mudanças regimentais e em diferentes momentos da existência da Agência, a fragmentação, principalmente dos processos de trabalho, é continuamente apontada por funcionários e dirigentes como fator que prejudica a produtividade e sua qualidade. Essa fragmentação é referida como o fenômeno das "5 Agências", em alusão às cinco áreas de supervisão de cada um dos cinco diretores. Esta não chega, porém, a ser uma denominação precisa, pois mesmo as áreas sob supervisão de um mesmo diretor muitas vezes mencionam também essa dificuldade de harmonização interna. Tal fato é demonstrado claramente nos resultados da Pesquisa de Clima Organizacional, divulgados na Agência em novembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

Esse fenômeno também é citado pelo corpo técnico e gerencial da outra agência reguladora da área da Saúde, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Lá, a estrutura é composta por diretorias temáticas, cuja supervisão é distribuída aos diretores. No entanto, essa opção de desenho organizacional não parece estar voltada para a solução de problemas relacionados às estruturas hierarquizadas e centralizadas, com dificuldades de comunicação e integração intra-institucional. Ao contrário, dependendo do

contexto organizacional em que é utilizada, pode favorecer o “congelamento” de tal problema.

Mudanças na composição do corpo de funcionários também podem exercer influência direta sobre a capacidade de integração das áreas internas. Elas têm teor mais relacionado à mudança na cultura interna, enquanto as mudanças na Diretoria Colegiada, naturalmente, têm teor mais político. Recentemente, foram empossados novos funcionários efetivos selecionados em concurso público. Assim, atualmente, a Agência conta, em seu quadro técnico, com servidores oriundos da antiga Secretaria, servidores efetivos (Especialistas e Analistas em Regulação e Vigilância Sanitária), recentemente empossados, e contratados temporários com diferentes tipos de vínculos. Estes últimos não terão mais seus contratos renovados quando findados e vêm sendo substituídos pelos efetivos desde 2005. O conflito de interesses entre servidores com diferentes tipos de vínculo deve ser problematizado e merece ser alvo de um plano de transição. A eficácia deste plano de transição minimiza o impacto do problema sobre os processos de trabalho e as metas da organização.

Cabe mencionar que a dificuldade de comunicação e integração institucional está presente também no próprio Ministério da Saúde, sendo fator repetidamente referido nos diferentes fóruns de discussão como problema para o desenvolvimento das ações de saúde pública no País. Porém, acredita-se que tal fato não seja exclusivo da área da saúde.

Mintzberg (2000) destaca que a maior ou menor sustentabilidade de determinada estratégia dentro de uma organização relaciona-se às diferentes configurações que determinam diferentes ênfases na

moldagem do processo de sua formulação. Em relação à formação de estratégias na Anvisa, foram encontrados na pesquisa alguns momentos importantes, dos quais dois são citados neste artigo.

Com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de gestão da Anvisa, foi estabelecido, em janeiro de 2002, o Projeto de Melhoria de Gestão (PMG). Foi contratada para tal uma consultoria da Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG, 2002).

“Nos mecanismos de transparência e de prestação de contas encontrados na Anvisa, bem como em outras agências e ministérios, mais ênfase é dada, ainda, no ‘controle fiduciário’: a maior parte dos instrumentos volta-se à prestação de contas aos órgãos reguladores da própria administração pública.”

Baseado nos princípios do Gerenciamento pela Qualidade Total, que usualmente se caracteriza por ser de natureza “top-down”, o projeto previa a formulação estratégica da Agência, com a definição de metas globais e ações estratégicas.

Mintzberg (2000) defende que, em relação ao poder, a formulação de estratégias será sempre o resultado de processos denegociação. Seu sucesso advém da

capacidade de reconhecer e compreender as coalizões que se formam e da habilidade de administrá-las. A estratégia que se origina de um processo político pode constituir um resultado não especialmente pretendido, uma interação – seja por barganhas, por persuasão ou até por confronto direto – entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, na qual nenhum deles predomina por período significativo. As diversas realidades políticas dela emergentes podem ser reflexos de interesses de grupos mais poderosos em uma organização, apenas mapeando a estrutura de poder vigente.

As metas globais estabelecidas nesse planejamento iniciado em 2002 consistiam dos resultados a serem alcançados. Para a formulação das ações estratégicas, um grupo representativo da Agência, escolhido prioritariamente do corpo gerencial superior, trabalhou com o apoio de uma matriz SWOT⁴. Essa matriz facilita o estabelecimento dos pontos fortes (*Strongness*), dos pontos fracos (*Weakness*), das oportunidades (*Opportunities*) e das ameaças (*Threats*) detectadas em determinado momento de uma organização. Entre as ameaças, algumas, desde aquela época, coincidem com os problemas atuais já referidos neste trabalho.

Também fazia parte da formulação estratégica a implantação de metodologias de gerenciamento e a priorização, o mapeamento e o redesenho de processos operacionais, a implantação desses processos e a definição de indicadores de processo e resultado. Quinze quadros de “gestão à vista” – assim nomeados por objetivarem dar transparência interna ao alcance das metas mais importantes para a gestão dos processos das áreas internas da Agência – foram criados, contendo os indicadores de 15 dos 19 processos

redesenhados. Mas a pouca adesão dos funcionários e do próprio corpo gerencial fez com que, em março de 2005, apenas três dos 15 quadros⁵ se encontrassem atualizados.

Apesar de ter sido uma decisão da Diretoria Colegiada, baseada em uma necessidade efetivamente sentida por todos, vários técnicos e gerentes que viveram o processo atribuem, em diferentes fóruns de discussão, essa baixa adesão ao modo como a formulação teria se dado. Vários profissionais apontam também que a causa das dificuldades estava na falta de maior adequação da metodologia preconizada aos processos da Agência.

Contudo, o processo de mapeamento e redesenho de fluxos de trabalho continua acontecendo. Atualmente, a área de planejamento vem assessorando várias iniciativas de melhoria de gestão nas áreas. Elas passam a ser as demandantes das mudanças, em iniciativas ainda de cunho gerencial, porém com maior participação dos técnicos que executam o processo. Nem todas utilizam os mesmos instrumentos presentes na formulação estratégica original.

A segunda iniciativa destacada vem como exemplo da força da cultura interna das organizações. O Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA) foi objeto de deliberação da Conferência Nacional de Vigilância Sanitária (BRASIL, 2003), referendado pelas instâncias colegiadas do Sistema Único de Saúde (SUS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), e apoiado pelo Ministério da Saúde, pela sua Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS). A Diretoria da Anvisa comprometeu-se com a proposta e o Comitê Consultivo de Vigilância Sanitária

(CIT/VISA), no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁶, instituiu um grupo de trabalho, o GT-PDVISA, formado por representantes da SVS, do CONASS, do CONASEMS, bem como da própria Anvisa e estabelecido para organizar o processo de discussão, que vem se desenvolvendo desde março de 2005.

Essa configuração, que uniu a força da cultura dos agentes do Sistema Nacional e os mecanismos relacionados ao poder, na qual a formulação de estratégias é resultado de processos de negociação, favoreceu claramente a formulação da proposta de plano e será fundamental na fase de implementação. Mintzberg (2000) diz que a formação de estratégia é vista, em relação à cultura, como um processo coletivo e cooperativo, enraizado na sua força social. Ela se antepõe ao poder, pela capacidade deste de promover mudanças estratégicas, enquanto ela se vincula à manutenção da estabilidade estratégica. Quando muito rica em determinada organização, a cultura pode ser vista como ideologia. A diferença da ideologia na cultura institucional e da ideologia nos sistemas políticos está em que, pautado na força da cultura institucional, a ideologia pode barrar mudanças estratégicas, só permitindo-as por dentro da perspectiva estratégica global da organização. Dessa forma, a cultura de uma organização pode resultar em resistência ativa a mudanças. Por outro lado, pode trazer consistência às estratégias, desde que seja equilibrada com flexibilidade e capacidade de inovação.

Foi elaborado um documento base (GT-PDVISA, 2005) para agrupar as discussões, os conceitos, os princípios norteadores e as diretrizes, que objetivou ser um instrumento de eleição de prioridades e definição de diretrizes estratégicas. O PDVISA deve ser o instrumento orientador

dos mecanismos de planejamento e de integração do SNVS, reconhecendo a diversidade do País e a dinâmica das especificidades e heterogeneidades locais em relação aos níveis de estruturação da vigilância sanitária nas diversas esferas de governo. Possibilita, assim, a definição de responsabilidades, contemplando os instrumentos de atuação do SUS.

A participação nos estados foi estendida até técnicos e gerentes que trabalham nas Vigilâncias Sanitárias dos municípios mais distantes, em número que ultrapassou os 5 mil participantes. As discussões dos problemas e a proposição de diretrizes também foram feitas dentro da Agência. Contaram com a participação de gerentes e técnicos, em grande parte, muito motivados por serem ouvidos no processo de planejamento estratégico em curso. A consolidação das discussões foi realizada em diversas oficinas de trabalho, com a participação de dirigentes e técnicos, incluindo os trabalhadores da Anvisa lotados nas Coordenações de Portos, Aeroportos e Fronteiras de todo o País, e das Vigilâncias Sanitárias estaduais e municipais, Secretarias do Ministério da Saúde, ANS, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), além do CONASS e do CONASEMS.

Cabe destacar que este plano não se refere somente à Anvisa, pois estabelecerá diretrizes para todo o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, sendo, afinal, um instrumento de integração e consolidação dele. As discussões vêm sendo remetidas, desde seu início, ao novo modelo de gestão do SUS, proposto no documento das Diretrizes do Pacto pela Saúde – Consolidação do Sistema Único de Saúde (Portaria 399, de 22 de fevereiro de 2006),

que também se encontrava em debate há cerca de dois anos (BRASIL, 2006). O plano será, além disso, submetido à aprovação do Conselho Nacional de Saúde e das diferentes instâncias locais.

As duas iniciativas de planejamento ocorreram em momentos distintos da institucionalização da vigilância sanitária e tiveram objetivos diferentes. A consultoria da FDG para o Projeto de Melhoria de Gestão visava à organização interna dos processos da Agência, três anos após sua criação. Já a discussão do PDVISA ocorreu em momento destacadamente oportuno para o objetivo de consolidar o sistema: quando a agência atingia uma configuração de relativo amadurecimento da vigilância sanitária, em razão de seu próprio processo histórico e também no contexto em que o Ministério da Saúde estabelecia o Pacto pela Saúde, que prevê a reformulação das pactuações vigentes com estados e municípios.

Na abordagem configuracional da formação de estratégia referida por Mintzberg (2000), propõe-se a conjunção das várias abordagens, ressaltadas para além das configurações claras encontradas em uma organização. Ele afirma que é nas bordas de cada configuração que se pode criar o espaço para a formulação estratégica. Desse modo, as mudanças poderão ser ocasionais, mas serão sempre quânticas e revolucionárias. À maneira clássica como se dão as mudanças, de cima para baixo (ou por força do poder), antepõem-se as mudanças de baixo para cima (ou as relacionadas à cultura). As estratégias de mudança dependem das metas, capacidades e necessidades da organização e são comparadas a uma jornada exploratória, num processo mais de aprendizado, do que planejado ou conduzido numa trajetória predeterminada.

Na Anvisa, a configuração atual agrega mecanismos de negociação aos mecanismos de construção coletiva. Nela se associa a influência do poder, no processo de mudança, à transformação inerente aos processos que se baseiam na cultura, conforme descrito por Mintzberg. Essa estratégia deverá obter sucesso, inclusive por permitir que se prepare também o campo para sua própria governabilidade.

Uma política de Estado, porém, que prevê em seu bojo mecanismos de governabilidade, deve também considerar a necessidade de adoção de uma política de comunicação. Todo trabalho de integração interna só terá a legitimidade necessária diante da sociedade se uma política de comunicação estiver bem estabelecida. Essa política deverá fornecer o espaço necessário para maior harmonização dos processos internos de trabalho, da relação da Agência com os componentes do sistema e para a *accountability* da organização em relação ao cumprimento da sua missão: “proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso” (BRASIL, 2006d).

As iniciativas de comunicação institucional já existentes são importantes passos em direção à comunicação com a sociedade. Algumas constam no Regimento Interno, como o Conselho Consultivo, as Câmaras Técnicas e Setoriais e a Ouvidoria. Outros instrumentos de comunicação e consulta também encontram-se em pleno funcionamento, como o site da Anvisa e as consultas e audiências públicas. Apesar de coordenadas por diferentes áreas da Agência, têm em comum os objetivos de transparência e incentivo à participação social, porém, sua abrangência ainda é limitada a determinadas parcelas da população. Essa limitação parece estar relacionada ao

fato de elas não se originarem de uma política clara de comunicação da Agência, não estando, assim, assegurada sua auto-sustentabilidade organizacional, deixando-as vulneráveis às diferentes políticas de governo.

Martin Lodge (2003), em recente conferência proferida no Palácio do Planalto, a convite do governo brasileiro, afirma que existem três linhas básicas para desenhar e discutir a transparência da regulação ou, melhor dito, “regular as agências reguladoras”: a primeira seria o “controle fiduciário”, o mais comum, já exercido na administração pública “tradicional”, na qual se enfatiza a atuação dos agentes do governo. A confiança nos *experts* do governo e em suas análises, no entanto, poderia ser, no mínimo, ingênua, pois seus produtos podem ser submetidos a diagnósticos enviesados pelos seus pontos de vista ou mecanismos de seleção. Além disso, seria, por si, questionável uma crença apenas baseada na autoridade e em informações desprovidas de consulta política ou da sociedade.

A segunda linha proposta, chamada de “soberania do consumidor”, enfoca o cidadão como o melhor juiz de suas próprias necessidades. Ele é considerado capaz de uma escolha consciente, quando, porém, na realidade, falta-lhe clareza para a seleção e avaliação sobre quais as imperfeições relacionadas a produtos e serviços seriam aceitáveis. Além disso, o consumidor sempre estará submetido às relações de mercado e às falhas a elas inerentes.

Uma terceira linha, denominada de “empoderamento do cidadão”, estaria relacionada ao fato de que as duas anteriores correm o risco de favorecer a concentração de poder em determinadas parcelas da sociedade, levando em conta que, na tomada de decisão, essa “elite” teria

melhores condições para fazer frente à complexidade dos processos do mercado. Essa linha de pensamento advoga uma participação voltada para a melhoria da capacidade de escolha do cidadão e já é praticada nos países onde a reforma do setor público já está bem estabelecida. Os mecanismos de transparência e prestação de contas enfatizariam a redução da distância social entre aqueles que regulam

“A vigilância sanitária começou a ser exercida no Brasil por ocasião da chegada da família real, em 1808. A abertura dos portos para o comércio com a Europa teve como uma de suas conseqüências a introdução, no País, de algumas doenças até então só conhecidas no Velho Mundo.”

(ou provêem serviços ou produtos) e aqueles afetados pela atividade regulatória.

A crítica em relação à “soberania do consumidor” reside no enfoque reducionista do cidadão, visto apenas como consumidor, limitando os direitos individuais àqueles estipulados em um contrato. Além disso, em toda relação contratual estariam subentendidas as falhas de mercado, entre elas a assimetria de informação. Assim, o empoderamento do

cidadão seria resultado da ampliação da “*praxis*” da cidadania e maior poder de atuação da sociedade como agente que pode exercer controle sobre as agências reguladoras (LODGE, 2003).

Mecanismos de prestação de contas em relação ao alcance dos resultados, que permitam retroalimentação pela sociedade, trazem subsídios importantes para a boa governança sobre as políticas públicas de vigilância sanitária. Como se pode depreender dos mecanismos de transparência e prestação de contas encontrados na Anvisa, mais ênfase é dada, ainda, ao “controle fiduciário”. A maior parte dos instrumentos utilizados na Agência, bem como em outras agências e ministérios, ainda volta-se à prestação de contas aos órgãos reguladores da própria administração pública.

Tentativas de diálogo com o cidadão vêm sendo estabelecidas com base na “soberania do consumidor”, com a crescente introdução do Direito do Consumidor na relação cidadão-administração pública. Em contrapartida, a administração pública espera da sociedade demandas relacionadas à condição de consumidora de produtos e serviços. Entenda-se que, de modo geral, os motivos que levaram à criação das agências reguladoras – do controle dos monopólios à satisfação do usuário dos produtos e serviços por elas regulados –, atenderam à necessidade de reorganização do sistema público, em contexto político que a favoreceu, e correspondem à evolução, no Brasil, do Direito do Consumidor. Não foram, porém, uma demanda estabelecida diretamente pela sociedade. Não constituem um ato de “empoderamento do cidadão”, mas, quando muito, um ato que favorece a “soberania do consumidor”.

Contudo, essa terceira linha, a de “empoderamento do cidadão”, já vem se

estabelecendo na administração pública brasileira. No Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, estabelece que o sistema terá como instâncias colegiadas a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde. Segundo o texto da lei, as Conferências de Saúde devem ser realizadas a cada quatro anos, nas diferentes esferas de governo, com representatividade dos vários segmentos sociais, cabendo-lhe avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde das três esferas. Os Conselhos de Saúde, também estabelecidos nas três esferas de governo, têm caráter permanente e deliberativo e são órgãos colegiados compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Os conselhos devem atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. As decisões ali estabelecidas são então homologadas pelo chefe do poder Executivo em cada esfera do governo. Ainda de acordo com essa lei, para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde, os municípios, os estados e o Distrito Federal deverão ter estabelecidos e em funcionamento seus respectivos conselhos de saúde, entre outras exigências. Esse modelo tem inspirado outras iniciativas do governo federal.

A Anvisa poderá evoluir também para a linha de “empoderamento do cidadão” ao estabelecer uma política de comunicação institucional direcionada para a discussão, com a sociedade, sobre o conceito de risco sanitário, embutido em um debate maior sobre o desenvolvimento da consciência sanitária, pré-requisito para o desenvolvimento de um cidadão como agente do próprio estado de saúde e não mais como “paciente”. Nessa

discussão, que deve ser a mais ampla possível, diversos temas e mídias devem ser incluídos para facilitar o desenvolvimento do arbítrio, não do consumidor, mas do cidadão. O “empoderamento do cidadão”, no contexto do SUS, traz à tona diferentes práticas de saúde, que desenvolvem não apenas a liberdade de escolha sobre o consumo de determinados serviços ou produtos, mas também sobre diferentes modos de vida, como a adesão a diferentes formas de educação, organização para o trabalho, lazer e convívio social. Aqui, o conceito de saúde é muito mais amplo do que o simples consumo de produtos ou serviços.

Conclusão

A partir da contextualização da reforma administrativa brasileira e da criação da Anvisa, da análise de dois momentos importantes de formulação estratégica da Agência e do levantamento dos mecanismos de transparência ali disponíveis, espera-se ter suscitado alguma reflexão sobre formas de garantir a sustentabilidade das políticas públicas de vigilância sanitária.

Para sistematizar a linha de raciocínio pretendida, seguem algumas conclusões desenvolvidas da leitura e análise crítica do material selecionado na pesquisa documental, do referencial teórico e da percepção desta autora com base na vivência como funcionária da Agência⁷:

1) em geral, para que um processo de transformação seja bem sucedido, é necessário utilizar uma associação de estratégias. Especificamente na Anvisa, garantir a sustentabilidade das políticas públicas requer, principalmente, agregar mecanismos de negociação a mecanismos de construção coletiva, associar a influência do poder à transformação da cultura local, ou, ainda, operar a mudança “de cima para

baixo” associada à mudança “de baixo para cima”;

2) a configuração atual determina os mecanismos que deverão ser utilizados na busca da sustentabilidade das políticas públicas. É pelas bordas de cada configuração que a construção de estratégias para discussão e formulação de diretrizes pode levar à própria construção das políticas e ao caminho para sua consolidação;

3) quanto maior a utilização de instrumentos de comunicação com a sociedade já à disposição, maior o conhecimento a respeito dos temas de vigilância sanitária e de saúde, de um modo geral. Essa intensificação da comunicação, aí incluídas a comunicação interna e interinstitucional, amplia o espaço para a demanda, pela sociedade, por uma política de Estado de vigilância sanitária e traz maior legitimidade para a sua construção;

4) uma política de Estado de vigilância sanitária que traga em seu bojo mecanismos de governabilidade deverá apresentar diretrizes para a construção de uma política de comunicação institucional. Nela devem estar previstos os mecanismos de prestação de contas em relação ao alcance dos resultados (*accountability*) e de retorno por parte da sociedade, trazendo subsídios para a governança sobre as políticas públicas de vigilância sanitária;

5) uma política assim definida pode significar avanço para a sociedade brasileira, se for moldada com o objetivo final de fortalecer o “empoderamento do cidadão”, aproximando as Agências das práticas de gestão participativa. Isso já acontece em alguns setores, significando um passo além do simples aperfeiçoamento do contrato social embutido nas relações de consumo do mercado.

(Artigo recebido em outubro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

Notas

¹ Este artigo refere-se à monografia apresentada como requisito para o grau de especialista em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde. Esse curso foi oferecido aos funcionários do Ministério da Saúde e organizado pela Escola Nacional de Administração Pública, em parceria com a Escola Nacional de Saúde Pública. Tal monografia originou-se do interesse no modelo organizacional da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e na correlação de forças, em seu interior, que exerce influência sobre a sustentabilidade das políticas públicas.

² “A Anvisa conta com um diretor-presidente e quatro diretores (que formam a Diretoria Colegiada da Agência), nove órgãos de assistência direta ao diretor-presidente, quatro núcleos, um centro, três gerências-gerais de gestão operacional, 11 gerências-gerais de processos organizacionais e duas gerências de vínculo direto, além de uma Ouvidoria e um Conselho Consultivo”. Fonte: Intravisa, a Intranet da Agência.

³ Assessoria de Planejamento (APLAN).

⁴ Essa matriz é um instrumento de planejamento comumente utilizado na metodologia alemã ZOPP (Planejamento baseado em Objetivos).

⁵ Foi pactuada uma meta para o Contrato de Gestão, em que 80% desses quadros deveriam estar atualizados até o fim de 2005. Esse foi um esforço de valorização da formulação estratégica em curso, que continua em 2006, quando se estabelece um aumento de 90% de quadros para 2006, além do aumento no número absoluto de quadros ativos, de 15 para 18 quadros. A Assessoria de Planejamento da Agência mantinha um esforço, junto às áreas, no sentido de rever os redesenhos, metas e indicadores e atualizá-los para que fossem efetivamente utilizados como ferramenta gerencial.

⁶ As Comissões Intergestores Tripartite (CIT's) foram criadas pela Norma Operacional Básica (NOB-93): “...são os fóruns de negociação, integrados pelos gestores municipal, estadual e federal – a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – e pelos gestores estadual e municipal – a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). (...) Nas CIB e CIT, são apreciadas as composições dos sistemas municipais de saúde, bem como pactuadas as programações entre gestores e integradas entre as esferas de governo. Da mesma forma, são pactuados os tetos financeiros possíveis (...). O pacto e a integração das programações constituem, fundamentalmente, a consequência prática da relação entre os gestores do SUS.”

⁷ As sessões de orientação com a orientadora da monografia a que este artigo se refere foram fundamentais para relacionar o referencial teórico com as evidências encontradas na pesquisa documental.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set.1990.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: 1990a.

_____. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 fev.1999. Seção 1, p.1.

_____. Portaria nº 145, de 31 de janeiro de 2001. Regulamenta as transferências fundo a fundo para o financiamento das ações de média e alta complexidade executadas pelos estados, municípios e distrito federal, na área de vigilância sanitária. Brasília: 2001.

_____. Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências. Brasília: 2004.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado*. Brasília. Presidência da República, *Imprensa Oficial*, 1995.

BRASIL. Portaria nº 158/GM, de 25 de janeiro de 2005. Implementa a gestão do Plano Plurianual para o período 2004-2007, no âmbito do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Ministério da Saúde, Brasília: 2005.

_____. Portaria nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as diretrizes operacionais do referido pacto. Ministério da Saúde, Brasília, 2006.

BRASIL. *Relatório anual de atividades 2005*. Anvisa, Brasília: 2006. Disponível em: < <http://www.anvisa.gov.br/relatorio2005>>. Acesso em: 12 jul.2006.

_____. *Contrato de gestão*. Brasília. Anvisa, 2006a. Disponível em:< <http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/contrato/index.htm>>. Acesso em: 12 jul.2006.

_____. *Organograma e regimento interno*. Anvisa, Brasília: 2006b. Disponíveis em: <<http://www.anvisa.gov.br/Institucional/anvisa/index.htm>>. Acesso em: 20 jun.2006.

_____. *Pesquisa de clima organizacional relatório final da fase quantitativa*. Anvisa, Brasília: 2006c. Mimeografado.

_____. *Missão, visão e valores*. Anvisa, Brasília: 2006d. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/apresentacao.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2006.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. *Relatório final*. Anvisa, Brasília: 2002. Disponível em <www.anvisa.gov.br/divulga/conavisa/index.htm>. Acesso em: 12/07/2006.

COSTA, E.A. *Vigilância Sanitária*. proteção e defesa da saúde. São Paulo: Sobravime, 2004.

DINIZ, E. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática in: *Brasil em Desenvolvimento*. Ciclo de seminários, organizado pelo Instituto de Economia da UFRJ e CEPAL, 2003.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL (FDG). *Formulação estratégica 2002-2004*. Brasília: 2002. Relatório. Mimeografado.

GRUPO TÉCNICO DO PLANO DIRETOR DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (GT-PDVISA). Documento-Base para a elaboração do PDVISA, Brasília: 2005. Mimeografada. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/institucional/pdvisa/doc_imp/doc_base.pdf> Acesso em: 20 jun.2006

LODGE, M. Keeping a watchful eye: doctrines of accountability and transparency in the regulatory state. The Policy Institute at Trinity College Dublin, 21 jan. 2003.

LUCCHESI, G. *Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: ENSP, FIOCRUZ, 2001.

MINAYO, M.C.S. O desafio do conhecimento. Pesquisa Qualitativa em Saúde. *Saúde em Debate* 46. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PIOVESAN, M.F. *A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: ENSP, FIOCRUZ, 2002.

SOUTO, A.C. *Saúde e política: a vigilância sanitária no Brasil 1976-1994*. São Paulo: Sobravime, 2004.

Resumo - Resumen - Abstract

Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a Anvisa

Marta Luíza Damasco de Sá

Este artigo pretende ser uma colaboração para o debate na área de gestão estratégica da saúde, com foco na vigilância sanitária. Nele buscou-se compreender as configurações organizacionais que viabilizam (maior) adesão à formulação de estratégias em uma agência reguladora, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Foram consultados documentos da Anvisa disponíveis ao público na Internet, além de documentos internos nos arquivos da área de planejamento da Agência. Foram analisados dois momentos de planejamento estratégico da Agência, à luz dos aspectos relacionados aos conceitos de poder e cultura, da configuração organizacional, além das formas de controle sobre as agências reguladoras. Conclui-se que mecanismos que reforçam a transparência institucional levam ao sucesso de uma formulação estratégica e à maior sustentabilidade das políticas.

Palavras chave: políticas públicas, vigilância sanitária, Anvisa

Mecanismos de sustentabilidad de las políticas de vigilancia sanitaria: una mirada sobre la Anvisa

Marta Luíza Damasco de Sá

Este artículo intenta ser un aporte al debate sobre la gestión estratégica de la salud, con foco en vigilancia sanitaria. Se propone entender aquí las configuraciones organizacionales que tornen viables (mayor) adhesión a la formulación estratégica en una agencia reguladora, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). Fueron consultados documentos de la Anvisa disponibles ao publico en Internet, además de documentos internos en los archivos del área de planificación de la Agencia. Este artículo analiza dos momentos de planificación estratégica de la Agencia, a través de los aspectos relacionados con los conceptos de poder y cultura, la configuración organizacional y las formas de control de las agencias reguladoras. Se concluye que los mecanismos que refuerzan la transparencia institucional llevan al éxito de una formulación estratégica y a la mayor sustentabilidad de las políticas.

Palabras clave: política públicas, vigilancia sanitaria, Anvisa

Sustainability mechanisms for sanitary surveillance policies: the case of the Brazilian National Agency for Sanitary Surveillance (Anvisa)

Marta Luíza Damasco de Sá

This article intends to aid the debate over strategic health management, focusing on sanitary surveillance. It seeks to understand how organizational structures influence the level of adherence of employees to the strategy-making process within a regulatory agency, the National Agency for Sanitary Surveillance (Anvisa). It is based on Anvisa's documents available to the public through the Internet, as well as on internal documents of the agency's planning area. The article analyzes two moments in the agency's strategic planning, in the light of aspects related to the concepts of power and culture, to the organizational structure and to the accountability over regulatory agencies. It concludes by noting that mechanisms that reinforce institutional transparency lead to successful strategy-making, as well as to greater sustainability of policies.

Key words: public policies, sanitary surveillance, Anvisa

Marta Luiza Damasco de Sá

É médica sanitária, Assessoria de Planejamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Contato: <marta.damasco@anvisa.gov.br>



Perfil intra-empREENDEDOR: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede

Eliana Pessoa e Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

Introdução

Vive-se uma época de mudança de paradigmas: a atual sociedade se depara com a era do conhecimento. Para atender às novas demandas, é necessário saber o que se deve aprender, além de saber utilizar esse conhecimento. A inovação e o espírito empreendedor despontam como as principais práticas para sobreviver atualmente. Para os indivíduos, essas atitudes são primordiais, pois são elas as mais exigidas para a sua atuação profissional. As empresas também necessitam incorporar uma cultura empreendedora, pois somente assim conseguirão atender às exigências do mercado e vencer os obstáculos advindos da mudança de paradigma.

Não somente as empresas privadas estão se adequando. Órgãos governamentais e empresas públicas também precisam se modernizar. Mudanças significativas na gestão pública brasileira têm ocorrido nos últimos anos, na busca de atender com qualidade ao cidadão e às necessidades do governo. É o caso da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), responsável pela

administração de aeroportos em todo o Brasil, que, mesmo sendo empresa pública, encontra-se em um ambiente altamente competitivo. Os grandes desafios da Infraero são adaptar-se ao ambiente repleto de mudanças e atender às crescentes exigências dos usuários de transporte aéreo, das empresas áreas, das empresas de serviços auxiliares e dos órgãos de fiscalização da aviação civil, além de buscar o cumprimento das metas do governo. A Infraero também está envolvida no processo de internacionalização, por isso está se inserindo em mercados com características diversas e com exigências ainda mais complexas. Recentemente, a empresa estabeleceu parcerias e firmou acordos de cooperação técnica para prestar consultoria a diversos aeroportos da América do Sul, além dos EUA, Angola, China e Portugal.

Para tanto, percebeu-se a necessidade de saber se a empresa possui colaboradores dotados de certas características que denotam o potencial intra-empendedor. Foi realizada, com base nesse contexto, pesquisa de campo nos meses de maio e abril de 2005, cujo objetivo principal foi identificar se os funcionários da empresa possuem perfil intra-empendedor, para que possam melhor colaborar com a organização e buscar sua auto-realização. Essa análise foi feita por meio de um instrumento de perfil do intra-empendedor, contendo 28 pares de afirmativas, que representam as necessidades e habilidades do intra-empendedor de sucesso.

Dados da organização

A Infraero é uma empresa pública de direito privado, responsável pela administração operacional, comercial e gerencial de aeroportos. Em consonância

com as orientações do governo federal, a Infraero passou a operar, em 2003, como instrumento de implementação das políticas públicas necessárias ao restabelecimento do crescimento nacional, fortalecendo as práticas de gestão empresarial voltadas à segurança, conforto, qualidade e responsabilidade social e ambiental.

A empresa é responsável pela administração de 66 aeroportos e 81 estações de apoio à navegação aérea, constituindo-se em um dos segmentos do Sistema de Aviação Civil (SAC). Com sede em Brasília, está estruturada em oito superintendências regionais, que são sistemas descentralizados e responsáveis pelo planejamento, coordenação e execução dos serviços de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea, às quais estão vinculados os aeroportos, os grupamentos de navegação aérea e as unidades técnicas de aeronavegação.

De acordo com o Relatório de Administração (INFRAERO, 2005), os aeroportos administrados pela Infraero concentram 97% do movimento do transporte aéreo regular no Brasil, o que equivale a 1,8 milhão de pousos e decolagens de aeronaves nacionais e estrangeiras, transportando aproximadamente 71,2 milhões de passageiros e 1,2 milhão de toneladas de carga, anualmente.

Referencial teórico

Origens e conceitos do empreendedorismo

A palavra empreendedorismo provém do francês *entrepreneur*. Era usada no século XII para designar aquele que incitava brigas e também para denominar pessoas envolvidas em operações militares. Em 1730, Cantillon usou *entrepreneur* “para designar uma pessoa que trabalhava por conta própria e tolerava o risco no intento de promover

seu próprio bem-estar econômico” (ÂNGELO, 2003, p. 25).

No início do século XIX, o economista Jean-Baptiste Say definiu o empreendedor como *“um indivíduo que transfere recursos econômicos de um setor de produtividade baixa para outro de elevada produtividade e de maior rendimento”* (DIAS, 2001, p. 42). No início do século XX, Schumpeter (apud AIUB, 2002, p. 34) designou o empreendedor como:

“...o responsável pelo processo [...] de destruição criativa, sendo o impulso fundamental que aciona e mantém em funcionamento a economia capitalista, constantemente criando novos produtos, novos métodos de produção, novos mercados e implacavelmente, sobrepondo-se aos antigos métodos, menos eficientes e mais caros.”

Não só os economistas buscaram entender o significado e a importância do empreendedorismo. Os comportamentalistas estudaram o assunto sob o aspecto da figura do empreendedor, suas necessidades, características, hábitos, atitudes e ações. Segundo McClelland (1967 apud BRAGA, 2003, p. 4) *“existem sociedades que alcançaram um grande desenvolvimento porque possuíam um alto nível de motivação para realização”*. Para Drucker (1987 apud COZZI; ARRUDA, 2004, p. 3) *“qualquer indivíduo que tenha à frente uma decisão a tomar pode aprender a ser um empreendedor”*. Timmons (1994 ibidem) define o empreendedor como *“alguém capaz de identificar, agarrar e aproveitar oportunidades, buscando e gerenciando recursos para transformar a oportunidade em negócio de sucesso”*.

Fillion (1991 apud DOLABELA, 1999, p. 28) afirma que *“um empreendedor é uma pessoa que imagina, desenvolve e realiza visões”*. Pela teoria visionária de Fillion o empreendedor, ao formar uma idéia sobre um produto,

um serviço, ou seja, sobre um negócio, concebe a visão emergente. Para aprofundá-la, aprimorá-la e validá-la, busca informações com pessoas do ramo, ou através de livros, revistas, feiras, dentre outros. Quando chega à idéia final sobre o negócio está formada sua visão central, pela qual busca a sua realização.

**“O intra-
empreendedor tem
necessidade de
desenvolvimento
pessoal, ou seja, de
aprender
continuamente,
desenvolvendo, testando
e aperfeiçoando suas
habilidades, no
próprio ambiente de
trabalho,
principalmente pela
oportunidade de
obtenção de feedback.”**

Dolabela (2005, p.2) amplia o conceito e propõe que *“é empreendedor, em qualquer área, alguém que sonha e busca transformar seu sonho em realidade”*. Assim, empreendedor não é só aquele que abre uma empresa. Inclui também empregados empreendedores, empreendedores sociais e empreendedores coletivos. Este trabalho focalizará a figura do empreendedor corporativo, tão necessário nesse novo ambiente, em que o grande diferencial competitivo das empresas em relação aos concorrentes está na sua capacidade de

innovar, de desenvolver novos produtos, de aumentar a produtividade, de atrair e reter clientes, de aproveitar as oportunidades que surgem.

O empreendedor corporativo

As organizações, nos últimos tempos, passaram a depender de atitudes empreendedoras para sobreviver no mercado. O cenário mundial é turbulento, com mudanças bruscas, com comunicações rápidas e eficientes, constante desenvolvimento tecnológico, imprevisibilidade das economias e aumento do nível de exigência dos mercados. Anteriormente, as vantagens competitivas eram baseadas em custos baixos e qualidade nos produtos e serviços. Hoje, o diferencial competitivo é saber usar o conhecimento, gerando soluções inovadoras continuamente e aproveitando as oportunidades.

Para Pinchot (1985, citado por COZZI; ARRUDA, 2004, p. 4), “intra-empendedorismo e inovação dependem de pessoas que trabalham na empresa, mesmo de grande porte, e agem como se fossem proprietários”. Dornelas explica que “empreendedores corporativos são indivíduos ou grupos de indivíduos, agindo independentemente ou como parte do sistema corporativo, os quais criam as novas organizações ou instigam a renovação ou inovação dentro de uma organização existente”(2003, p.38). Ainda de acordo com Pinchot, “empendedorismo não se trata somente de aumentar o nível de inovação e produtividade nas organizações trata-se de uma forma de organizar vastas empresas, de modo que o trabalho volte a ser uma expressão alegre da contribuição da pessoa à sociedade” (PINCHOT, citado por ÂNGELO, 2003, p. 32).

Pode-se perceber que o intra-empendedorismo é o exercício de atitudes

empendedoras dentro das organizações já estabelecidas. O empreendedor corporativo é aquele indivíduo que tem idéias e as transformam em realidades rentáveis à organização.

Características do empreendedor corporativo

Segundo Ângelo (2005, p.6), “o intra-empendedor deve pautar-se sempre pela busca da inovação, ainda que precise compatibilizar os interesses gerais da corporação, acionistas e investidores”. Além disso, o empreendedor corporativo, ao agir, também busca sua realização pessoal e uma das principais recompensas esperadas pelo colaborador é o reconhecimento.

No ambiente interno, [o intra-empendedor] “terá como atribuições mobilizar pessoas, aproveitar inteligentemente recursos materiais e financeiros [da organização] e (...) modificar hábitos e regularmente prestar contas de suas iniciativas” (ibidem).

O empreendedor corporativo é aquele que não é dono do negócio, porém, dentro de uma organização, desenvolve e realiza visões em prol da melhoria dos processos, fazendo com que a empresa aumente a sua produtividade. Dessa forma, cabe ao nível estratégico da empresa desenvolver e dar apoio a esse indivíduo, implementando políticas de avaliação e reconhecimento, de forma a fazer com que os obstáculos dos mercados competitivos sejam transpostos com total sucesso para organização.

Para que o profissional possa desenvolver o espírito empreendedor, é importante que ele tenha aspectos em sua personalidade que sejam compatíveis com as características do perfil empreendedor. Conforme Mori (apud URIARTE, 2000), as características de personalidade do

empreendedor/intra-empreendedor podem ser agrupadas em quatro aspectos: necessidades, conhecimentos, habilidades e valores, como mostrado no quadro 1.

mento prévio do funcionamento da empresa.

- formação complementar: relaciona-se com a aquisição de novos conhecimentos

Quadro 1: Principais características do empreendedor

Necessidades	Conhecimentos	Habilidades	Valores
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação • Independência • Desenvolvimento Pessoal • Segurança • Auto-realização • Vínculos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos técnicos relacionados ao negócio • Experiência na área • Escolaridade • Experiência emoesarial • Formação complementar • Vivências com situações novas 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de novas oportunidades • Valoração de oportunidades e pensamento criativo • Comunicação persuasiva • Negociação • Aquisição de informações • Resolução de problemas • Alcançar metas • Motivação e decisão 	<ul style="list-style-type: none"> • Existenciais • Estéticos • Intelectuais • Morais • Religiosos

Fonte: Mori (apud URIARTE, 2000)

Os conhecimentos são necessários ao empreendedor de sucesso, pois servem de base para a tomada de decisões. Longen (1997 apud AIUB, 2002) descreve os conhecimentos da seguinte forma:

- aspectos técnicos relacionados ao negócio: é necessário possuir o máximo possível de dados em relação aos produtos e serviços relacionados ao negócio.

- experiência na área: diz respeito às práticas relacionadas ao atendimento das necessidades dos clientes.

- escolaridade: refere-se aos conhecimentos adquiridos no sistema formal de ensino, que permitem ao empreendedor responder adequadamente às exigências do negócio.

- experiência empresarial: facilita a resolução de problemas, pois é um conheci-

e com a atualização dos que já possui, a partir de um interesse particular ou de uma necessidade gerada pelo próprio negócio.

- vivência de novas situações : a passagem por mudanças é difícil, mas de grande aprendizagem, pois facilita a superação de problemas, dando uma nova visão ao empreendedor.

Valores para Gibson e outros (1981 apud MACEDO, 2003, p. 18) são “preferências, aversões, pontos de vista, deveres, inclinações internas, julgamentos racionais e irracionais, preconceitos e padrões de associação de uma pessoa”. Os valores são classificados, segundo Empinotti (1994 apud DIAS, 2001) como:

- existenciais: são relativos à saúde, à alimentação, ao lazer, entre outros. A empresa é a provedora de recursos, que possibilitam

ao empreendedor ter acesso aos padrões de valores existenciais desejados.

- estéticos: estão relacionados à sensibilidade e irão refletir em cuidados com ordem, limpeza e disposição do ambiente de trabalho.

- intelectuais: refletem em ações como ritmo de inovação nas organizações e na maneira do empreendedor processar as informações.

- religiosos: mostram como o empreendedor se relaciona com as demais pessoas. Porém, o excesso e o fanatismo atrapalham as relações no ambiente de trabalho.

Necessidades

Segundo Chiavenato (2002), necessidade é um conjunto de motivos que leva o indivíduo a adotar determinado comportamento. Para Longen (1997, apud DIAS, 2001) a necessidade de aprovação está relacionada com a conquista de status, respeito e prestígio. O intra-empendedor tem a necessidade de reconhecimento por parte de seus superiores e pela própria sociedade, vontade de aumentar o status e de ser respeitado pelos amigos e pela família. Conforme Maslow (1968, apud DIAS, 2001 p. 65), “as pessoas mostram duas categorias relativas às necessidades de estima: a auto-estima e o respeito por parte dos outros”.

Para tanto, o intra-empendedor busca, constantemente, o sucesso de suas ações, para que possa ser reconhecido por isso. A valorização e o reconhecimento do intra-empendedor, por sua vez, farão com que o funcionário se esforce cada vez mais para realizar ações merecedoras de aplausos.

Cozzi e Arruda (2004, p.11) enumeram como ação empresarial favorável ao clima empreendedor “a criação de programas de reconhecimento e recompensa com

base em contribuições diferenciadas de indivíduos e equipes, de forma a estimular a conquista de metas desafiadoras”.

O intra-empendedor também tem a necessidade de independência e de liberdade para impor seu próprio enfoque de trabalho, obter flexibilidade em sua vida profissional e familiar e controlar seu próprio tempo. Dornelas (2003, p. 64) afirma que “eles querem estar à frente das mudanças e ser donos do próprio destino. Querem criar algo novo e determinar seus próprios passos, abrir seus próprios caminhos”.

O empreendedor assume a posse completa de sua mente e a dirige para os objetivos que ele mesmo escolheu, sem permitir que influências externas o desestimulem ou desencaminhem. O indivíduo independente é, acima de tudo, autoconfiante.

O intra-empendedor tem a necessidade de desenvolvimento pessoal, ou seja, de aprender continuamente, desenvolvendo, testando e aperfeiçoando suas habilidades. Estas últimas geralmente são testadas e aperfeiçoadas no próprio ambiente de trabalho, principalmente pela oportunidade de obtenção de *feedback* a respeito de seu desempenho, atitudes e comportamento no trabalho.

O *feedback* é importante para que o intra-empendedor saiba quais habilidades ele precisa desenvolver ou aprimorar. Dolabela (1999) considera que as organizações empreendedoras precisam dar *feedback* a seus funcionários de forma que seja: aplicável, dirigido para o comportamento a ser modificado; neutro, sem tom de censura ou reprovação; específico voltado para uma dada situação; objetivo e claro. Além disso, recomenda que seja dado diretamente a quem ele diz respeito.

A necessidade de segurança, outra característica identificada no perfil

intra-empendedor, consiste na busca, dentro da empresa, de um meio seguro para empreender, testar e inovar, assumindo riscos calculados. O intra-empendedor, apesar de gostar de certa segurança financeira, aceita correr riscos calculados, mesmo inconscientemente. Ele não se importa em iniciar projetos que possam pôr em risco seu emprego. A empresa adota procedimentos para satisfazer a necessidade de segurança quando possui gerências mais abertas, flexíveis e tolerante aos erros.

Dornelas (2003, p. 46) considera que “riscos calculados não necessariamente riscos pequenos, são riscos estudados, analisados e sabe-se o que pode acontecer com a organização caso o risco se torne realidade”. Os empreendedores procuram identificar os riscos e tentam minimizá-los.

A necessidade de auto-realização, considerada por McClelland a característica mais presente no perfil intra-empendedor, consiste na busca do intra-empendedor da maximização de seu potencial e na visualização da empresa como um local onde suas capacidades podem ser utilizadas e aperfeiçoadas, obtendo assim uma realização pessoal. Por isso, está sempre buscando tarefas que desafiem suas capacidades físicas e intelectuais.

Pessoa e Goulart (2004, p. 9) afirmam que “as pessoas com alta necessidade de realização são aquelas que procuram mudanças em suas vidas, estabelecem metas realistas e realizáveis e colocam-se em situações competitivas”.

A necessidade de vínculos, para Pinchot (1989, apud URIARTE, 2000, p. 42) significa que “para o intra-empendedor, a organização em que trabalha é um ótimo local para aplicar suas idéias e buscar a auto-realização”. O intra-empendedor com necessidade de vínculos geralmente se envolve com as atividades na sua empresa

pela paixão pelo que faz (MOREIRA, 2004, p. 3). O sentimento de vínculo faz com que o intra-empendedor canalize todas as suas energias, habilidades e idéias para serem utilizadas em prol da organização em que trabalha.

Habilidades

Uma das características dos intra-empendedores é a habilidade de identificação de novas oportunidades. Dornelas (2003, p. 36) afirma que “o empreendedorismo é dirigido à identificação, avaliação e captura de oportunidades de negócios”. Existem diversas fontes de oportunidades que podem ser verificadas pelo intra-empendedor. McMillian e Block (1997, citados por BIRLEY; MUZYKA, 2001) indicam três fontes: internas, externas e mudanças no setor de mercado.

As fontes internas de oportunidades podem ser encontradas a partir da análise dos processos, da estrutura organizacional, das relações internas ou de qualquer outro elemento que possa ser corrigido, melhorado ou complementado. Segundo Drucker (1985, citado por BIRLEY; MUZYKA, 2001, p. 270), “as mudanças são uma grande fonte de oportunidades”. Essa fonte está diretamente ligada às demandas do mercado, à entrada de novos concorrentes, entre outros. O ambiente externo proporciona oportunidades, mas também gera ameaças. Alguns exemplos de forças externas que podem influenciar uma organização são mudanças demográficas, no estilo de vida, nos valores, nos regulamentos governamentais, problemas sociais, conjuntura econômica, entre outros.

A habilidade de identificar novas oportunidades é natural do intra-empendedor. Ray (1993, citado por MACEDO, 2003 p. 17) afirma que o empreendedor tem “a habilidade de perceber o que os

outros não percebem e de visualizar muito mais longe que os demais”. Ele está constantemente atento a tudo que o cerca, é sempre muito curioso.

A equipe gerencial deve possuir a competência necessária para a transformação da oportunidade em resultados favoráveis à organização, sem que haja erros e gastos desnecessários. O comprometimento do empreendedor e da equipe gerencial também é importante. As pessoas não podem buscar apenas compensações financeiras, mas devem estar envolvidas de maneira a ter paixão e orgulho pelo que estão fazendo.

McMillian e Block (1997, citados por BIRLEY; MUZYKA, 2001) lembram o que pode ser considerado o mais importante fator de avaliação de uma oportunidade: o ajustamento da oportunidade com a estratégia e os objetivos da organização. “Se uma oportunidade for obviamente irreconciliável com a estratégia da companhia, então deve ser abandonada” (p. 272).

A oportunidade advém da criatividade e da inovação. A criatividade e a inovação são fatores cruciais para a sobrevivência de qualquer organização, sendo vistas como as principais vantagens competitivas atualmente. Como constatam Inácio Jr., Gomes e Caetano Jr., “para as empresas atuais, marcadas por um panorama de rápidas e complexas mudanças, riscos e incertezas, a habilidade de pensar e agir de forma diferente tem se tornado um dos recursos mais poderosos para gerar soluções originais” (2001 p. 2).

Ser criativo, porém, não é suficiente para gerar mudanças. É preciso ser inovador. Muitas vezes, confunde-se criatividade com inovação. Amabile (1997, apud BORO, 2004) diferencia criatividade de inovação de maneira simples: “criatividade é o primeiro passo para a inovação, que é

a implementação bem-sucedida daquelas idéias apropriadas”. Dornelas (2003) classifica a inovação em três categorias: idéias derivadas (adaptação/melhoria incremental de produtos, serviços e processos já existentes); nova plataforma (busca de novos mercados e novos negócios) e avançadas (inovações radicais e descontínuas, vinculadas a alto risco e retornos potenciais).

Os intra-empendedores são agentes de mudança, pois trazem inovações à organização. Segundo Drucker (1995, citado por PESSOA, 2004, p. 4), “o empreendedor está sempre buscando a mudança. Reage a ela e a explora como sendo uma ‘oportunidade’. Ele cria algo novo, age diferente, ele muda ou transforma valores. Ele inova”.

Além da própria característica do empreendedor de habilidade de pensamento criativo, para que a atitude de mudança se concretize, deve haver abertura e incentivo da empresa à inovação (AMABILE, 1999, citada por DUARTE, Silva; ALMEIDA, 2002). As novas idéias apresentadas pelo intra-empendedor podem ter uma resistência inicial na organização (Hashimoto, 2005, p.2). Para superar essa dificuldade, o intra-empendedor deve utilizar sua habilidade de comunicação persuasiva. O empreendedor deve ter a capacidade de contagiar as pessoas com seus planos e idéias.

Pinchot e Pellman (2004) afirmam que a maioria dos intra-empendedores trabalha em equipe, reunindo colaboradores com capacidades diversas. Cada membro da equipe deve compartilhar uma visão, trabalhar a serviço de uma causa comum.

Ângelo (2003, p. 158-159) trata da importância de criar uma rede de contatos pessoais (networking): “o contato com os colegas de outras áreas, o estabelecimento de um novo processo de sinergia e a

conseqüente troca de experiências serão fatores importantes no processo de venda de novos projetos”.

Os patrocinadores (também chamados de *sponsors*) também precisam ser conquistados. São eles que incentivam e facilitam a implantação da idéia na organização. Dornelas (2003, p. 72) define o *sponsor* como:

“...gerentes seniores, diretores ou outros funcionários de alto escalão, os quais agem como críticos e conselheiros do projeto, ajudando a equipe a conseguir os recursos e até mesmo interferindo e tentando modificar regras internas para que o projeto seja implementado. É o grande protetor do projeto internamente e o facilitador do processo”.

Os intra-empresendedores também possuem habilidade de negociação. Berlew (1984, apud CARVALHAL, 2001) define o termo : “negociação é um processo em que duas ou mais partes, com interesses comuns e antagônicos, reúnem-se para confrontar e discutir propostas explícitas com o objetivo de alcançarem um acordo”. Os intra-empresendedores precisam utilizar habilidades de negociação para implementar suas idéias na organização. A disponibilização dos recursos necessários à concretização de um projeto envolve todo um processo de negociação, pois geralmente está em jogo o interesse da organização como um todo, envolvendo diversas áreas funcionais.

Ray (1993, apud MACEDO, 2003 p. 17) conceitua a habilidade de aquisição de informações como “saber coletar, reunir e agrupar informações de maneira a serem úteis em seu objetivo”. O intra-empresendedor busca, por si mesmo, informações

relacionadas à sua empresa (processos, produtos, pessoas), clientes, fornecedores, parceiros, concorrência, enfim, em relação a todos os *stakeholders* e ao ambiente que envolve a organização. As informações são utilizadas para melhorar o processo de negociação, de criatividade e inovação, para resolver problemas e para desenvolver

**“Para tornar-se
empresendedora, uma
organização precisa
sensibilizar os
funcionários da
importância do
trabalho de cada um
para atingir os
objetivos
organizacionais.
Todos,
independentemente de
seu nível de
conhecimento, podem
ser inovadores, desde
que estimulados.”**

várias outras habilidades e competências necessárias ao empresendedor de sucesso. Podem ser adquiridas por meio de diversas fontes: jornais, revistas, televisão, palestras, Internet, observação direta da realidade ou mesmo de conselhos de pessoas que já passaram por posições similares na empresa ou fora dela.

O processo de resolução de problemas envolve, primeiramente, a criação de idéias, de soluções para os problemas já detectados. As soluções oferecidas pelos intra-empresendedores podem ser de dois tipos:

adaptadoras (com a tendência de melhorar o que já existe) e radicais (com a tendência de revolucionar o implantado e gerar soluções mais revolucionárias).

O empreendedor também possui a habilidade de alcançar metas, está sempre disposto a sacrificar-se ou despende esforço fora do comum para o alcance das metas estabelecidas por ele mesmo e cumprir compromissos assumidos. O próprio empreendedor tem a capacidade de estipular objetivos a longo prazo e metas a curto prazo para concretizar seus projetos.

Dornelas (2003) afirma que o empreendedor vai além da descrição do seu cargo, ou seja, além de suas responsabilidades pré-definidas e fazem o que for preciso para que seu projeto seja concretizado. Para atingir as metas da organização, os intra-empendedores buscam na criatividade e na imaginação soluções viáveis, idéias que possam ser aproveitadas para que sua organização obtenha sucesso. “Eles [os intra-empendedores] sonham acordados com formas de transformar idéias em realidade e visualizam maneiras de lidar com obstáculos em potencial”, dizem Pinchot e Pellman (2004, p. 39). Ângelo (2003, p. 73) também considera a importância da imaginação: “a capacidade de imaginar é fundamental à execução de qualquer projeto. Trata-se de dar nitidez, volume e substância a uma idéia, de aproximar-se de sua essência”.

A motivação e a tomada de decisão estão relacionadas ao caráter auto-motivado e autoconfiante do intra-empendedor. Ele não teme tomar decisões por si só, quando necessário. Segundo Dornelas (2003, p. 63): “Eles não se sentem inseguros, sabem tomar as decisões corretas na hora certa, principalmente nos momentos de adversidade, sendo um fator-chave para o seu sucesso”. Para que a habilidade de

motivação e decisão seja utilizada, é necessário que a empresa tenha uma estrutura descentralizada, de modo que o poder de decisão não esteja somente sob a responsabilidade dos gerentes. As organizações que percebem a falha como fonte de experiência, aprendizado e progresso incentivam a tomada de decisão por parte dos intra-empendedores e tornam o processo mais aberto, com maior liberdade. Porém, Dornelas (2003, p. 121) alerta: “a falha contínua deve ser evitada e até punida, quando a equipe não se espelha na experiência própria e dos outros no passado, não se preocupa com a utilização dos recursos e não se compromete com a organização”.

O conjunto de capacidades e talentos que definem o intra-empendedor decorre de fatores hereditários e do convívio social. Dessa forma, percebe-se a importância do desenvolvimento de uma cultura empreendedora nas organizações.

A organização empreendedora

As organizações, atualmente, precisam adotar uma gestão empreendedora para sobreviver e prosperar no contexto de grandes mudanças, de novas exigências e de alta competitividade. Não basta somente incluir, no discurso, conceitos de gestão empreendedora, se não houver coerência com as práticas adotadas. A cultura da organização contribui nesse processo, pois influencia e norteia as atitudes dos funcionários, desde os alto-executivos até os executores.

Conforme expõem Spinosa e Souza (2005, p. 08), “uma cultura favorável à formação de um espírito empreendedor provoca em seus empregados uma incessante busca pelo novo, pela melhor maneira de desenvolver algo (...), um constante aperfeiçoamento, uma conduta

que leve à vantagem competitiva, incentiva a dedicação e o comprometimento, não só do corpo funcional, mas, principalmente (...) da alta direção”.

A empresa empreendedora, antes de tudo, tem a alta cúpula envolvida com o processo. É preciso que os dirigentes aprovelem o comportamento empreendedor e reconheçam a importância da proatividade e da inovação em suas organizações. Pereira (2005) afirma que “se não houver por parte da alta administração um comprometimento com o programa de empreendedorismo corporativo, é melhor nem começar”. Segundo Dornelas (2003, p.118), “a organização deve ter um forte comprometimento com a busca e o desenvolvimento de novos produtos/serviços e processos, envolvendo a alta cúpula gerencial no suporte a essas iniciativas”. Schenatto e Lezana (2001, p.4) afirmam:

“Cabe aos dirigentes [...] suscitar e dar espaço à vocação empreendedora interna, concentrando esforços também em buscar mais flexibilidade estrutural e agilidade nos processos burocráticos, a fim de reduzir os custos e dar suporte à ação inovadora permanente”.

Além do comprometimento, a alta cúpula necessita integrar o empreendedorismo à estratégia corporativa. As empresas pró-ativas, estão incorporando ao seu planejamento estratégico a descentralização na tomada de decisão, visando a diminuição de custo operacional e elevação da qualidade dos produtos/serviços que são ofertados com a participação direta de seus funcionários (ibidem).

Os gerentes e os chefes imediatos também possuem uma importante função na empresa empreendedora, já que são eles

que fazem a ligação entre a alta cúpula e os funcionários da base da organização. Como diz Motta (1985 apud SOUZA et al., 2003, p.2), “uma organização empreendedora deve estar com líderes preparados e capacitados para gerenciar e isto significa: coordenar, ter visão de futuro [...], estimular a participação dos empregados, incentivar e motivar as pessoas em função de objetivos e metas compartilhadas, promovendo crescimento mútuo”.

O próximo passo para que uma organização se torne empreendedora é sensibilizar os funcionários da importância do trabalho de cada um para atingir os objetivos organizacionais, despertando o espírito empreendedor. A inovação e o espírito empreendedor devem estar disseminados por toda a empresa. Todas as pessoas, independentemente de seu nível de conhecimento, podem ser inovadoras, desde que estimuladas. Baró (1983, apud SOUZA et al. 2003, p. 3) acredita que o trabalhador se motiva quando “conhece a importância do próprio trabalho para a organização”. Dornelas (2003, p.52) sugere a utilização de programas de capacitação para esclarecer o conceito de empreendedorismo, “mostrando aos funcionários que todos poderão desenvolver esse espírito na empresa e que serão valorizados por isso”. Pinchot e Pellman (2004) apontam a importância do compartilhamento da estratégia com os funcionários para estimular o intra-empreendedorismo.

Após incitar e promover atitudes empreendedoras também é preciso oferecer mecanismos para que as idéias geradas sejam avaliadas e, se possível, implementadas. Pinchot e Pellman (2004, p. 44) sugerem a criação de canais para que os intra-empreendedores exponham suas idéias. Dornelas (2003, p. 53) afirma que “de acordo com as necessidades da

organização, essa estrutura ou programas internos devem ser moldados para focalizar não só o surgimento de idéias, mas de meios para implementá-las”.

Finalmente, é importante verificar os resultados dos novos projetos. Os responsáveis por projetos que não deram certo não podem ser punidos, mas sim, incentivados a verificar os erros como parte de um processo de aprendizagem. Já, os projetos bem-sucedidos devem ser valorizados e recompensados.

Segundo Pinchot e Pellman (2004, p. 129), “quando as pessoas estão testando novas idéias e são punidas pelos ‘erros’ cometidos, há duas conseqüências negativas: as pessoas deixam de testar e os erros são ocultados. Assim, não há aprendizagem organizacional”.

Entende-se, portanto, que as habilidades pessoais dos funcionários são importantes, mas, para que sejam desenvolvidas e utilizadas, deve existir apoio e fornecimento de condições favoráveis pela empresa. Um passo importante, então, é o conhecimento do perfil dos funcionários e a medição do potencial empreendedor de um modo geral. A proposta deste trabalho atende a essa etapa, visando identificar o grau de intra-empendedorismo nos funcionários do cargo de PSA na Infraero, além de sugerir alternativas para o desenvolvimento e aproveitamento do potencial do corpo funcional pela organização.

Metodologia

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base a tipologia apresentada por Vergara (2004), que propõe dois critérios quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa foi exploratória, porque a Infraero não havia efetuado ainda

nenhuma pesquisa referente ao perfil intra-empendedor de seus funcionários até então. A pesquisa visou identificar o percentual de funcionários ocupantes de determinado cargo que possuem perfil intra-empendedor, além de investigar quais características intra-empendedoras aparecem com maior e menor freqüência e de elaborar sugestões de utilização e desenvolvimento do potencial empreendedor.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica e de campo. Foi realizada investigação sobre os seguintes assuntos: conceituação de empreendedorismo e empreendedorismo corporativo, importância do empreendedorismo no momento atual, principais características e o processo de implantação do empreendedorismo nas organizações. A pesquisa de campo foi efetuada por meio de questionário.

O instrumento utilizado na pesquisa de campo foi adaptado da dissertação de mestrado de Uriarte (2000). É composto de 28 itens, divididos em duas afirmações cada, sendo dois itens para cada característica intra-empendedor. Foram utilizados dois itens para dificultar a possibilidade de escolha aleatória. O respondente, dentro de cada item, escolheu a afirmativa que mais se aproximava de suas atitudes, de sua realidade. Os resultados foram analisados e compilados com o auxílio do programa Microsoft Excel 2000.

As características definidas como objeto de estudo nesta pesquisa foram as necessidades e as habilidades dos intra-empendedores. Não foram pesquisados os conhecimentos e valores por decisão das pesquisadoras de não avaliar os conhecimentos dos funcionários e também por serem altamente subjetivas as questões

relativas a valores, tendo peso mínimo no cômputo geral da pesquisa, conforme Uriarte (2000).

População/amostra

A população da pesquisa de campo foi o corpo funcional da sede da –Infraero que ocupa o cargo de Profissional de Serviços Aeroportuários (PSA). As tarefas desenvolvidas pelo PSA são manuais e operacionais, de natureza rotineira. A execução das tarefas pressupõe o uso de aptidões pouco complexas. Os ocupantes dos demais cargos da empresa possuem funções mais complexas e atividades pouco rotineiras, exigindo-se constantemente tomada de decisões e proatividade. Tornou-se interessante, portanto, verificar se os funcionários ocupantes do cargo PSA possuem perfil empreendedor, para que se possam incentivar e desenvolver seu potencial para auxiliar a empresa na busca de soluções inovadoras.

Na empresa, existe a possibilidade de o profissional de serviços aeroportuários ocupar função de chefia ou de assumir a posição de assessor. Nesta pesquisa, selecionou-se para a amostra apenas os PSAs que não se enquadram nas duas situações acima. Portanto, a amostra é não-probabilística por tipicidade. A empresa possui 813 empregados do quadro lotados na sede da empresa. A população da pesquisa é formada por 297 empregados (o que equivale a 36,5% do total de empregados). Aplicando-se os critérios de participação, a amostra seria composta de 215 empregados (72,4% da população).

Coleta e análise dos dados

A pesquisa obteve retorno de 132 funcionários, de um total previsto de 215 funcionários. Essa diferença ocorreu devido

a diversos fatores: funcionários lotados na sede da empresa, mas que fisicamente trabalham em outros estados da federação; afastamentos por motivo de viagem a serviço, férias ou licença médica; e questionários respondidos de maneira incompleta. A amostra efetivamente pesquisada equivale a 44,4% da população objeto de estudo.

“A característica mais presente na Infraero, quanto às necessidades do empreendedor, foi a aprovação. Os funcionários desejam status e prestígio perante os familiares, amigos e colegas de trabalho e também consideram importante o reconhecimento pelo trabalho bem executado.”

Após o recolhimento dos questionários, foi feita a análise dos dados, comparando as respostas dos funcionários com as alternativas definidas como mais próximas do perfil intra-empendedor. O grau de empreendedorismo dos funcionários foi identificado a partir da relação entre o número de itens respondidos e o número total de itens. Segundo Smoggi (2000, citado por URIARTE, 2000), se a porcentagem de conformidade ficou em até 60%, o grau de

empreendedorismo do funcionário é considerado baixo; entre 61% e 80%, o grau de empreendedorismo é médio; se ficou acima de 80%, o grau de empreendedorismo do funcionário é considerado alto.

Dados da pesquisa com os funcionários

Utilizando a categorização de Smoggi (2000, citado por URIARTE, 2000), foi realizada a distribuição dos funcionários em três níveis de intra-empendedorismo: alto, médio e baixo, conforme Tabela 1.

respostas com perfil empreendedor em intervalos de 10%.

Portanto, a grande maioria dos funcionários estudados possui grau de intra-empendedorismo médio ou alto. Esses dados mostram que os PSAs da Infraero-sede possuem as características necessárias ao intra-empendedor de sucesso. Basta desenvolver o espírito empreendedor, pois já existem aspectos, na personalidade dos funcionários pesquisados, compatíveis com as características do perfil intra-empendedor.

Tabela 1 - Grau de intra-empendedorismo

Grau	Freqüência	Percentual
Alto	52	39,39%
Médio	68	51,52%
Baixo	12	9,09%
TOTAL	132	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa

A porcentagem média de questões respondidas de acordo com o perfil intra-empendedor foi de 75,16%, o que equivale a 21,06 questões. A mediana, ou seja, o centro entre maiores e menores valores foi de 75%, o equivalente a 21 questões. O desvio-padrão dentro da quantidade de respostas de acordo com o perfil intra-empendedor foi de 0,12.

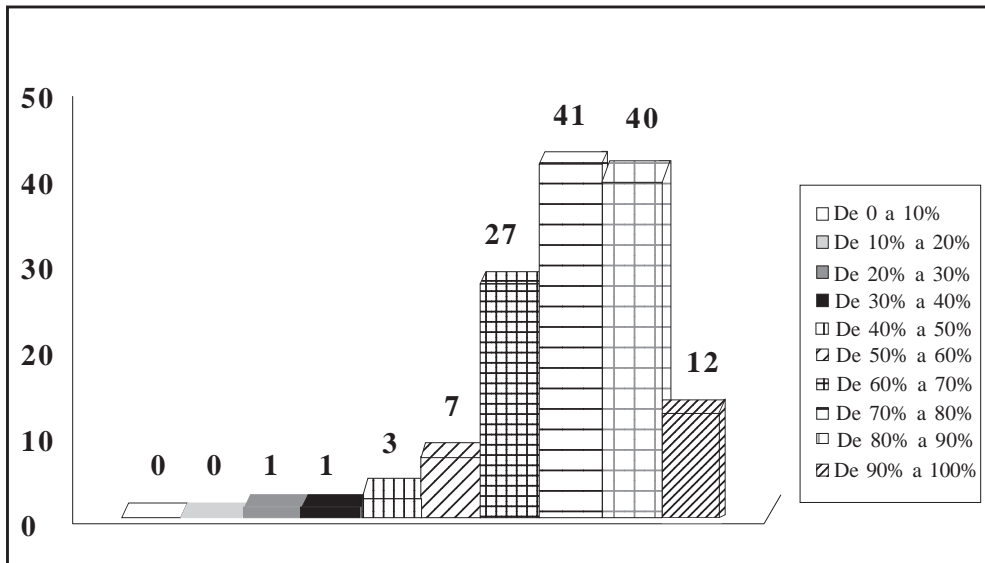
Entende-se, portanto, que a distribuição das respostas com perfil empreendedor ocorreu de forma simétrica. A amostra é homogênea e situa-se com maior freqüência com grau de empreendedorismo médio e alto. Essa afirmação pode ser demonstrada pelo Gráfico 1, que mostra o percentual de

Características marcantes do perfil dos funcionários

Foram também tabuladas as características mais e menos presentes dos participantes, trazendo de forma mais clara o seu perfil. Os Gráficos 2 e 3 mostram o resultado da pesquisa, de acordo com cada característica intra-empendedora.

A característica que se fez mais presente, quanto às necessidades do empreendedor, é a de aprovação. Um total de 87,5% das respostas indica que os funcionários desejam status e prestígio perante os familiares, amigos e colegas de trabalho e também que consideram importante o reconhecimento pelo trabalho bem executado. O trabalho bem

Gráfico 1: Distribuição dos respondentes conforme o percentual de respostas com perfil empreendedor



Fonte: Dados da pesquisa

executado e a dedicação dependem, portanto, de ações da empresa para que haja reconhecimento do trabalhador, não apenas na forma de premiação de projetos uma vez ao ano, mas de elogios e de recompensas em seu dia-a-dia.

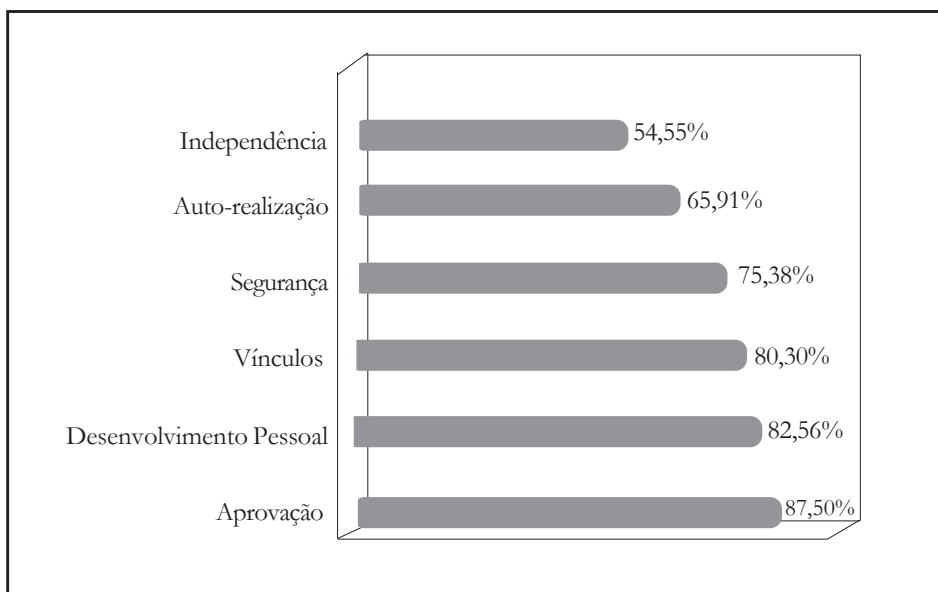
A segunda característica mais presente, com 82,58% das respostas, é a necessidade de desenvolvimento pessoal. Os funcionários afirmaram que consideram necessário aprender continuamente e inovar, além de julgarem ser a empresa o local apropriado para desenvolvimento de novas habilidades. Para melhorar seu desempenho, é preciso que a empresa lhe informe em quais pontos ele pode melhorar, baseada em situações específicas. Fornecer *feedback*, conforme Dolabela (1999), de forma objetiva e clara, sem tom de censura, contribui para colaborar no aperfeiçoamento das capacidades.

A terceira característica mais verificada é a de vínculos: 80,3% das respostas

apontam para a necessidade de aperfeiçoamento da capacidade dos trabalhadores dentro da empresa e da aplicação, na própria organização, das idéias que surgirem. O sentimento de vínculo com a organização só vem contribuir para os resultados da organização, pois o funcionário com essa característica geralmente envolve-se com as atividades com mais entusiasmo e disposição.

A característica menos presente é a necessidade de independência, com 54,55% das respostas. Apenas 58 trabalhadores informaram que necessitam de liberdade para desenvolver seu trabalho e 86 de flexibilidade na vida profissional. Percebe-se, com essa informação, que os participantes possuem uma tendência a não tomar iniciativa. De alguma forma, sentem-se presos à hierarquia e às normas internas, cumprindo o trabalho estritamente conforme solicitado. Esse é um ponto negativo identificado

Gráfico 2: Percentual de respostas de acordo com as necessidades intra-empendedoras



Fonte: Dados da pesquisa

no perfil dos funcionários, pois, dessa forma, não haverá motivação para explorar novos campos de trabalho e objetivos que eles mesmos poderiam estipular e seguir.

Outra característica pouco presente é a necessidade de auto-realização. Apenas 68 trabalhadores indicaram que se sentem realizados no ambiente de trabalho. Já 106 percebem a importância de possuírem outras capacidades, além daquelas necessárias ao cargo que ocupam. A falta de sentimento de realização no ambiente de trabalho faz com que eles não desempenhem suas atividades ao máximo de seu potencial, significando uma grande perda para a organização.

Essa situação necessitaria de uma pesquisa de satisfação no trabalho para que fossem identificados os motivos de insatisfação, que permita, depois, formular propostas de ação e aplicação.

Entre as habilidades pesquisadas (Gráfico 3), a que teve o maior número de respostas conforme o perfil intra-empendedor foi a de aquisição de informações (97,73%). Quase a totalidade da amostra pesquisada (129 funcionários) possui a habilidade de adquirir conhecimentos por meio de diversos canais de informação, inclusive a Internet, considerada essencial, independente do campo de trabalho em que atuam. Dessa maneira, percebe-se que os trabalhadores têm facilidade de buscar informações, de conhecer mais. As informações são úteis em vários processos de intra-empendedorismo, como negociação, resolução de problemas e criatividade. Trata-se de um resultado útil para a organização, que pode contar com colaboradores dispostos a informarem-se cada vez mais e melhor.

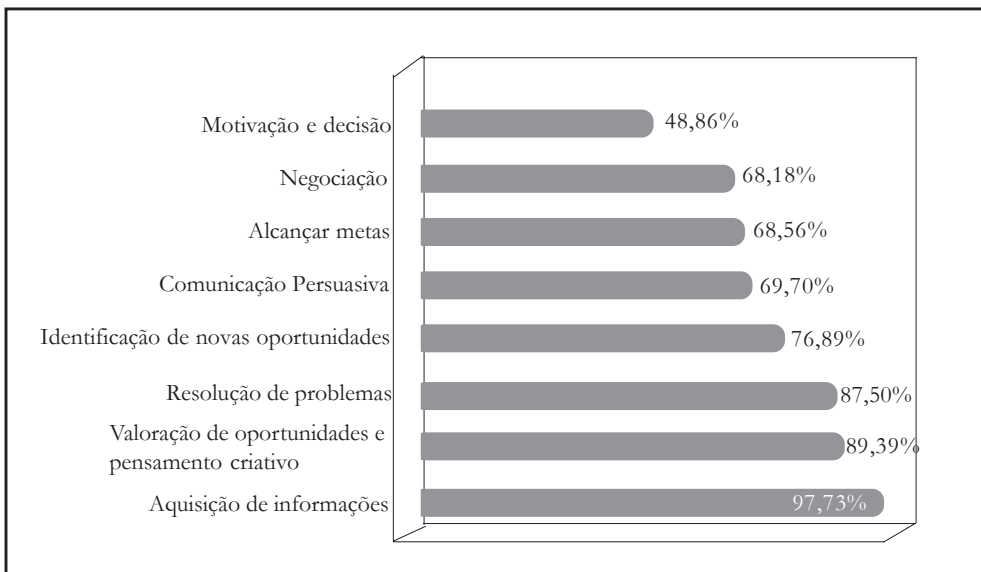
A segunda habilidade mais presente (89,39%) é a de valorização de oportunidades

e pensamento criativo (Gráfico 3). Muitos informaram ser importante avaliar as oportunidades que surgem, analisando os pontos positivos e negativos antes de investir nelas. Essa característica também é importante, pois os trabalhadores não demandam esforço nem tempo por oportunidades que não são viáveis à organização. Já a criatividade e a inovação são essenciais ao processo de intra-empendedorismo: a essência do empreendedorismo é a criação de boas idéias e sua implantação para a melhoria incremental ou radical de processos, produtos, serviços e dos resultados, de modo geral. Cabe à organização incentivá-las, criando mecanismos para a maior participação dos funcionários.

problemas, sem ter que delegar a responsabilidade a outras pessoas, e também a de geração de soluções inovadoras, não deixando que tudo se resolvesse com o tempo. A habilidade detectada tem forte ligação com a de pensamento criativo, pois surgirão soluções para os problemas, a partir de idéias geradas por todos na organização. Cada um pode contribuir nesse processo, independentemente de seu cargo.

Um resultado foi bastante diferente dos demais: apenas 48,86% das respostas indicam a habilidade de motivação e decisão. Apenas 72 trabalhadores afirmaram que são autoconfiantes e auto-motivados e somente 57 não receiam tomar decisões sozinhos, quando necessário. Isso pode ocorrer devido à falta de

Gráfico 3: Percentual de respostas de acordo com as habilidades intra-empendedoras



Fonte: Dados da pesquisa

A terceira habilidade mais identificada é a de resolução de problemas (87,5%). Muitos indicaram a habilidade de resolver

abertura da empresa para que eles tomem decisões sozinhos, mesmo que erradas. Dornelas (2003) e diversos outros autores

apontam para a necessidade de a organização perceber a falha como fonte de experiência, evitando e punindo somente as falhas contínuas que possam comprometer a organização.

Considerações finais

Cada vez mais, a importância de uma gestão empreendedora nas organizações é percebida e aceita. Sem o empreendedorismo, não só no discurso como também na prática, não há como as empresas sustentarem-se no mercado, bem como manter a credibilidade, os resultados financeiros e o nível de satisfação dos *stakeholders*.

Percebe-se, com o resultado da pesquisa, que deve haver esforço tanto por parte dos funcionários, como por parte da organização para que o espírito empreendedor se perpetue. Os trabalhadores possuem características empreendedoras imprescindíveis, porém precisam desenvolver outras características, também importantes, para que possam exercer o empreendedorismo na Infraero. É necessário, por exemplo, que desenvolvam também a iniciativa e a independência para que possam melhor colaborar com a organização e obtenham realização pessoal.

A empresa pode adotar diversas ações de forma a aumentar a participação dos funcionários. Uma delas é a maior disseminação das informações da organização a todos os colaboradores. Os objetivos e estratégias, além dos resultados alcançados,

devem ser informados constantemente, de maneira que todos tenham conhecimento da situação da empresa e do que pode ser feito para contribuir mais efetivamente.

Também é sugerido que a Infraero dê maior liberdade para a ação dos seus colaboradores, admitindo erros como parte do processo de aprendizagem. Os gerentes podem auxiliar nesse processo, permitindo que os PSAs participem da tomada de decisões importantes. Para maior aprofundamento do estudo, sugere-se que sejam feitas pesquisas de satisfação, no ambiente organizacional, com os profissionais de serviços aeroportuários, visando aferir os motivos de insatisfação e implantar ações que façam com que os colaboradores vejam seu trabalho como fonte de realização pessoal.

Também considera-se necessário aumentar a extensão da pesquisa para outros cargos, o que possibilitaria avaliar se a situação apresentada para os PSAs da sede da empresa também verifica-se de forma geral na organização.

Conclui-se ratificando a importância das características intra-empendedoras nos funcionários de qualquer organização. O empreendedorismo move as organizações em direção a novas formas de gestão, à proatividade e à manutenção da qualidade de atendimento ao cidadão. Sem os trabalhadores, sem o capital intelectual da organização, não é possível o sucesso de uma organização.

(Artigo recebido em setembro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

Referências bibliográficas

- AIUB, G. W. *Inteligência empreendedora: uma proposta para a capacitação de multiplicadores da cultura empreendedora*. Dissertação, Mestrado em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2002.
- ÂNGELO, E. B. *Empreendedorismo: a revolução do novo Brasil*. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/empreendedorismo.htm>. Acesso em: 20 mar. 2005.
- _____. *Empreendedor corporativo: a nova postura de quem faz a diferença*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: informação e documentação: referências – elaboração*. Rio de Janeiro: Autor, 2002 a.
- _____. *NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos – apresentação*. Rio de Janeiro: Autor, 2002 b.
- _____. BIRLEY, S., & MUZYKA, D. F. *Dominando os desafios do empreendedor*. São Paulo: Makron Books, 2 ed, 2001.
- BORO, M. A. *A criatividade e a inovação como fator de criação de valor e vantagem competitiva*. Disponível em: <www.fdc.org.br/pdf/CI0409.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2005.
- BRAGA, J. N. P. *O empreendedorismo como instrumento de desenvolvimento – o programa IES, SOFTEX*. Dissertação, Mestrado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2003.
- BRASIL. *Resolução nº 12, de 30 de outubro de 2003*. Da infra-estrutura aeroportuária – Exportação de serviços. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, MINISTÉRIO DA DEFESA- CONSELHO DE AVIAÇÃO CIVIL, Brasília, DF, 8 nov. 2003, Seção 1, p.8, 2003.
- CARVALHAL, E. do. (2001). *Negociação: fortalecendo o processo*. São Paulo: Vision.
- CHIAVENATO, I. *Teoria geral da administração*. 6ª ed, v.2. Rio de Janeiro: Campus, 2002
- COZZI, A. O.; ARRUDA, C. *Desenvolvendo a capacidade empreendedora de uma organização*. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/sala_conhecimento/exibe_documento.asp?CodMenu=15&CodDocumento=61>. Acesso em: 20 dez. 2004.
- DANROCO, E.; CARNELUTTI, J. G.; FURIAN, N. G. *Empreendedorismo: uma análise nas instituições particulares do Rio Grande do Sul*. In 5. Encontro Nacional de Empreendedorismo, 2003, Florianópolis, SC. Disponível em <www.ene.ufsc.br/enempre2003> Acesso em: 15 mar. 2005.
- DIAS, E. L. *Um estudo comparativo entre empreendedores e intraempreendedores sobre os valores referentes ao trabalho*. Dissertação, Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2001.
- DOLABELA, F. *A metodologia pedagogia empreendedora*. Disponível em: <www.dolabela.com.br/artigos.asp>. Acesso em: 02 mar. 2005.
- _____. *O segredo de Luísa*. São Paulo: Cultura, 1999.

- DORNELAS, J. C. A. *Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- DUARTE, E. F.; SILVA, F. P.; ALMEIDA, A. L. de. *A criatividade e o empreendedor: o diferencial no mercado de trabalho*. In: 4º Encontro Nacional de Empreendedorismo, Florianópolis, SC, 2002. Disponível em: <www.ene.ufsc.br>. Acesso em: 18 mar. 2005.
- HASHIMOTO, M. *As dificuldades do empreendedor interno*. Disponível em: <www.administradores.com.br/colunas.jsp?idColuna=150&idColunista= 26> Acesso em: 02 fev. 2005.
- _____. *Porque as empresas precisam incentivar o empreendedorismo corporativo*. Disponível em: <http://groups.msn.com/marcoshashimoto/porqueoempreendedorismointerno.msnw>. Acesso em: 12 dez. 2004.
- INÁCIO Jr, E.; GOMES, G. C.; CAETANO Jr, J. M. V. *Como o empreendedorismo tem se associado à criatividade e liderança: algumas proposições sobre estas relações*. In: 2º Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2001, Londrina, PR. Disponível em: <www.ppa.uem.br/egepe.htm>. Acesso em: 04 mai. 2005.
- INFRAERO. *Código de ética empresarial*. Brasília, DF: Disponível em: <www.infraero.gov.br>. 2004 a. Acesso em: 05 mar. 2005.
- _____. *Relatório da Administração 2004*. Brasília, DF: Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/inst_resu.php?gi=instresufina&menuid=inst>. Acesso em: 25 mar. 2005.
- LEITE, E. *A visão integrada do fenômeno do empreendedorismo*. Disponível em: <www.anprotec.org.br/habitats/trabalho/A.06.pdf>. Acesso em: 10 jun.2005.
- MACEDO, M. *O estudo do perfil empreendedor nas empresas familiares*. Dissertação, Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2003.
- MOREIRA, E. G. *O intra-empendedorismo como competência organizacional*. Disponível em: <www.fae7.edu.br/rea7/iniciacao_cientifica/arquivos/Erbene.doc>. Acesso em: 12 abr. 2005
- PEREIRA, C. *Empreendedorismo hoje é questão de sobrevivência*. Disponível em: <www.ric.com.br/entrevista_pereira.asp>. Acesso em: 20 fev. 2005.
- PESSOA, E.; GOULART, S. *Administração empreendedora: uma abordagem comportamental*. In: ENANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004, Curitiba, PR.
- PESSOA, E. *Empreendedorismo, uma questão de atitude* (apostila). Brasília, DF, 2004.
- PINCHOT, G.; PELLMAN, R. *Intra-empendedorismo na prática: um guia de inovação nos negócios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- SAYED, K. M. E. *A negociação no processo de gestão empresarial: da necessidade à arte*. Disponível em: <www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_fae_business/n7/rev_fae_business_07_2003_gestao_12.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2005.

SCHENATTO, F. J. A.; LEZANA, A. G. R. *O intraempreendedor como agente de mudança nas instituições públicas federais de educação superior*. In: 21º Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia, 2001, Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.pp.ufu.br/Cobenge2001/trabalhos/EMP001.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2005.

SILVA, W. R., SALES, J. D. A. ; SOUTO, J. V. *Fatores que influenciaram as pessoas a abrirem seus próprios negócios: o estudo de caso da UFPB*. In: 7º Seminário em Administração, 2004, São Paulo. Disponível em: <www.fea.usp.br/Semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/RH/RH23_-_Fatores_que_influenciaram_abrirem_propr.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2005.

SOUZA, E. B. de *et al. Estratégias para uma gestão organizacional empreendedora*. In: 5º Encontro Nacional de Empreendedorismo, 2003, Florianópolis, SC. Disponível em: <http://www.ene.ufsc.br/enempre_anais/ANAIS/45.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2005.

SPINOSA, L. M.; SOUZA, R. C. de. *Um modelo de empreendedorismo integrado aos conceitos de classe mundial*. Disponível em: <www.aplicaciones.icesi.edu.co/ciela/antiores/Papers/emcor/3.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2005.

URIARTE, L. R. *Identificação do perfil intraempreendedor*. Dissertação, Mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2000.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (5a ed.). São Paulo: Atlas, 2004.

Resumo - Resumen - Abstract

Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infraero-sede

Eliana Pessoa e Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

Considerando os conceitos de intra-empendedorismo e sua importância para as organizações atualmente, realizou-se pesquisa juntos aos ocupantes do cargo de Profissional de Serviços Aeroportuários (PSA), na sede da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), buscando verificar se eles possuem ou não perfil intra-empendedor. Utilizou-se um questionário, composto de 28 questões referentes às necessidades e habilidades indispensáveis ao desenvolvimento do intra-empendedorismo, para avaliar o perfil dos funcionários, bem como levantar as características que apareceram com maior e menor frequência na amostra selecionada. Como resultado, concluiu-se que a maioria dos empregados pesquisados possui perfil intra-empendedor, porém necessitando do desenvolvimento de outras características, tais como necessidade de independência e de auto-realização, também imprescindíveis. Foram sugeridas, também, ações que podem ser adotadas na organização para incentivar os trabalhadores a exercer suas capacidades empreendedoras.

Palavras-chave: intra-empendedorismo; capacidade empreendedor; perfil intra-empendedor; Infraero.

Perfil *intrapreneur*: un estudio inicial en empleados de la Infraero-jefatura

Eliana Pessoa y Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

En vista de los conceptos de *intrapreneuring* y de su importancia en las organizaciones actualmente, el perfil de los ocupantes de la posición de Profesional de Servicios de Aeropuertos (PSA), fue investigado en la jefatura de la Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria (Infraero), intentando verificar si los ocupantes de esta posición tienen o no el perfil del *intrapreneur*. Un cuestionario, con 28 preguntas, fue utilizado para identificar las necesidades y las capacidades imprescindibles al desarrollo del *intrapreneuring*, buscando la evaluación del perfil de los empleados, así como las características que surgieron con mayor y menor frecuencia en la muestra seleccionada. Se concluyó que la mayoría de los empleados investigados tiene el perfil del *intrapreneur*, pero necesita del desarrollo de otras características como autonomía e auto-realización, también esenciales. Fueron sugeridas, también, las acciones que se pueden adoptar en la organización para estimular a los empleados a ejercer sus capacidades emprendedoras.

Palabras claves: *intrapreneuring*; capacidade empreendedor; perfil del *intrapreneur*; Infraero.

Intrapreneur profile: an initial study with employees at Infraero-headquarters

Eliana Pessoa and Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

In the light of the concepts of *intrapreneuring* and of its importance for the organizations today, this study outlines the profiles of the Airport Services Professionals (PSA) at the headquarters of Infraero – Brazilian Airports, trying to verify whether they present or not an *intrapreneur* profile. A questionnaire of 28 questions was used to identify indispensable needs and abilities to foster the

development of intrapreneuring, aiming to assess the employees' profiles, as well as the features that that appeared the most and the least frequently in the selected sample. The result points that the majority of the selected employees has an intrapreneur profile, requiring, however, the development of other characteristics such as self-reliance and self-accomplishment, also considered essential. The article concludes by suggesting sets of actions that can be adopted by the organization to stimulate the exercise of the employees' enterprising capacities.

Key-words: intrapreneuring; enterprising capacity; intrapreneur profile; Intraero.

Eliana Pessoa

Professora da UnB e da Unieuro, mestranda em Educação, Bacharel em Administração de Empresas. Contato: <elianapes@gmail.com.>

Kelly Cristina Nóbrega Oliveira

Bacharel em Administração de Empresas pela UnB. Contato: <kellycnoliveira@yahoo.com.br>



As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França

*Jacqueline Leta, Martine Carisey,
Patrick Séchet e Pierre Ohayon*

Introdução

*On ne naît pas femme, on le devient**
Simone de Beauvoir

A vida não espera
Pearl Buck (Prêmio Nobel de Literatura, 1938)

Historicamente, a atividade que conhecemos hoje como ciência sempre foi apontada como predominantemente realizada por homens. Foram homens os principais pensadores e filósofos da Grécia Antiga, berço da ciência moderna ocidental; na Idade Média, a alquimia, prática comum nesse período da história e precursora da química moderna, também teve nos homens seus representantes mais ilustres. Nos séculos XV e XVI, marcados por eventos e mudanças significativas na sociedade, que possibilitaram o surgimento da ciência moderna, esse cenário pouco mudou. O que se observa é que, quando estavam envolvidas nessa atividade, as mulheres, principalmente as da aristocracia, exerciam papéis de interlocutoras e de tutoras de renomados filósofos ora cuidando, por exemplo, das coleções ora

ilustrando ou traduzindo experimentos e textos. A criação de academias e sociedades científicas no século XVII deu à então recém-surgida ciência moderna um caráter institucional, favorecendo seu desenvolvimento. Esse novo espaço, no qual ocorriam intensas e calorosas discussões, não permitia, no entanto, o acesso de mulheres. Duzentos anos depois, ao abrigar essa atividade, as universidades européias, inicialmente as alemãs, ganham destaque não apenas pela produção cada vez maior de conhecimento por mulheres, mas também por reproduzir uma atividade dominada por homens¹.

A participação mais efetiva de mulheres no meio científico inicia-se do século XX e o reconhecimento e premiação dos estudos da cientista Marie Curie na França pode ser considerado um marco neste processo. Mas é após a Segunda Guerra Mundial que as mulheres entram definitivamente nessa atividade. A necessidade de mão-de-obra qualificada para áreas e setores estratégicos, tal como a científica, e os movimentos feministas estimulam e exigem a entrada das mulheres na universidade e nos centros de pesquisa, assim como no mercado de trabalho.

A despeito das mudanças recentes e significativas no acesso das mulheres à educação e às atividades de ciência e tecnologia (C&T), essa temática tem ainda merecido muito interesse, seja por parte da comunidade acadêmica, seja pelo poder público. Tal interesse deve-se, principalmente, ao fato de que, apesar de estarem bem representadas em alguns setores e profissões (saúde, educação, entre outras), as mulheres ainda estão sub-representadas em muitas outras, tal como nas atividades de C&T. Um sistema de C&T consolidado, fundamental e estratégico no cenário mundial atual, no qual os países precisam ser mais competitivos – individualmente ou

em grupos – para ganhar novos mercados, só se fortalece por meio da qualificação e diversificação de todos os seus elementos. Pensar na participação de mulheres na ciência (ou em qualquer outra atividade) é, sem dúvida, ampliar o espectro de sua diversidade. Muitos governos já se deram conta disso e têm garantido e/ou estimulado a inserção de mulheres em atividades, a partir de políticas públicas específicas.

O presente estudo analisa e compara o espaço conquistado pelas mulheres nas atividades de C&T em dois países, França e Brasil, que diferem não apenas nas dimensões demográficas e econômicas, mas também em suas tradições científicas. Assim, as respectivas estatísticas, bem como as ações e medidas legislativas para estimular a inserção de mulheres na atividade científica, são apresentadas, discutidas e contextualizadas à luz da história de institucionalização da ciência nos dois países.

A tradição científica francesa e a recente ciência no Brasil: marcos da institucionalização

A ciência moderna é uma atividade recente na história da humanidade. Muitos autores apontam o *Renascimento* como um dos marcos para o seu surgimento. Esse e outros eventos (as grandes navegações e a reforma protestante, por exemplo) mudaram conceitos e alteraram profundamente o papel social de algumas instituições, tal como o poder da Igreja. Estimularam também novas práticas entre os filósofos naturalistas, o que causou impacto direto na geração de novos conhecimentos, tendo a matemática em sua base metodológica. Tais mudanças foram decisivas para estimular a população a fazer parte dessa atividade em pleno processo de transformação, as ciências.

Em meio a essas mudanças do século XVI, destacam-se, entre os importantes nomes da França, Ambroise Pare (1517-1590), que se dedicou aos estudos de medicina e René Descartes (1596-1650), filósofo, fisiologista e matemático que publicou uma das principais obras da ciência moderna, *Discours de la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences*. Um século depois, são inúmeros os expoentes experimentalistas na França: Buffon (1707-1788), que teve a intuição da evolução das espécies e da transformação do universo; Messier (1730-1817), astrônomo que descobriu um número significativo de cometas (Halley entre outros); Lagrange (1736-1813), astrônomo e matemático com considerável obra científica (notavelmente sobre o cálculo das variações, as funções derivadas); Coulomb (1736-1806), físico que descobriu a lei que leva seu nome em eletrostática e magnetismo; Haüy (1743-1822), um dos criadores da cristalografia; Lavoisier (1743-1794), um dos criadores da química moderna, conhecido em especial pelos estudos sobre a composição do ar; e Louis Pasteur (1822-1895), renomado em particular pelos seus estudos sobre fermentação e vacina contra a raiva. A França foi pioneira também na edição de revistas científicas: o periódico *Le Journal des Sçavans*, publicado em Paris em 1665 foi o primeiro a prover informações regulares sobre a ciência, disseminando relatos de experimentos e observações em física, química, anatomia e meteorologia. Associada a essa nova prática, a França (assim como a Inglaterra, poucos anos antes) inova ao fundar sua Académie des Sciences, em 1666, que representou a primeira forma organizacional dessa atividade social ainda em transformação. Pouco tempo depois, com a implementação da ciência como parte

integrante do modelo de organização acadêmica da recém-criada Ecole Polytechnique (1795), a França novamente dá um passo adiante. Esse modelo aos poucos dissipou-se pelas instituições daquele país, que, no século XIX, já apresentava um sistema acadêmico unificado de universidades e instituições voltadas aos mais diferentes ofícios, situadas principalmente ao redor de Paris (BEN-DAVID, 1960).

“Nas atividades acadêmica e científica, as mulheres tendem a concentrar-se nas ciências ditas ‘soft’, ciências da vida (biológicas e da saúde), humanas e sociais; enquanto as ciências ditas ‘hard’ são ocupadas prioritariamente por homens.”

Diferente do que ocorreu na França, a institucionalização da ciência no Brasil deu-se há pouco mais de um século. Stepan (1976) e Schwartzman (1978), entre outros, descrevem como possíveis fatores para o atraso da institucionalização da ciência brasileira: 1) a política econômico-cultural imposta por Portugal ao Brasil, que, além de restringir a troca com outros países, permitia somente a criação de instituições indispensáveis para a manutenção de suas

atividades exploratórias no território; 2) a falta de rompimento definitivo com as tradições da colônia; e 3) a pouca tradição científica de Portugal.

No século XVI, os naturalistas no Brasil eram exploradores e colonos que estudavam a flora e a fauna do território brasileiro. Uma das primeiras publicações (científicas) brasileiras foi a *Historia naturalis brasiliae*, de 1648, escrita por um dos tantos holandeses que povoaram o Nordeste brasileiro nesse período. O intercâmbio entre os naturalistas brasileiros e europeus favoreceu a criação de sociedades científicas no Brasil, como a Sociedade Científica do Rio de Janeiro, fundada em 1772. Mas foi a vinda da família real ao Brasil, em 1808, que transformou as estruturas sociais, econômicas e culturais no País. Graças ao entusiasmo do Rei de Portugal Dom João VI, diversas instituições de pesquisa foram fundadas durante o período em que esteve à frente do comando do Império no Brasil, com destaque para o Museu Nacional, criado em 1818, com o nome de Museu Real.

No início do século XX, a ciência moderna já estava consolidada e institucionalizada na França, enquanto, no Brasil, essa atividade era ainda resultado de esforço individual, da educação européia e, em muitos casos, da fortuna pessoal do cientista. O exemplo mais importante foi o de Oswaldo Cruz, que fundou, em 1900, aquela que é considerada a primeira instituição de reconhecimento científico, inclusive internacional, o Instituto de Soroterapia de Manguinhos, que, posteriormente, recebeu o nome de Instituto Oswaldo Cruz (IOC), hoje uma das unidades técnico-científicas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), localizada na cidade do Rio de Janeiro.

Vale destacar que, até o início do século XX, não havia no País nenhuma universidade. O ensino superior estava nas mãos de poucas

faculdades, principalmente relacionadas à formação em medicina e em direito. A primeira, a Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), foi fundada em 1920, mas não representou ganho real, naquele momento, para a comunidade científica brasileira, pois tratou-se apenas de uma fusão de escolas e unidades já existentes na cidade. O ganho só ocorreu em 1934, com a fundação da Universidade de São Paulo, primeira universidade brasileira que, desde a sua concepção, teve a ciência como um de seus pilares.

A partir da década de 50, ocorreu um aumento no número de cientistas no Brasil, e a criação das primeiras agências de fomento de ciência no País, em 1951, mudou o rumo dessa atividade. Na década seguinte, os programas de pós-graduação que existiam foram reestruturados, e o Ministério de Educação promoveu a criação oficial dos cursos de pós-graduação em todo o País. Esses dois eventos – a criação das agências de fomento e dos programas de pós-graduação – foram decisivos para a consolidação do sistema de C&T encontrado no País hoje.

A mulher no mercado de trabalho e na educação

O acesso ao mercado de trabalho para as mulheres é recente. Apesar das diferenças observadas entre Brasil e França (Tabela 1), Teixeira (2004) acredita que “as desigualdades vividas no cotidiano da sociedade, no que se refere às relações de gênero, não se definiram a partir do econômico, mas, especialmente a partir do cultural e do social”, não tendo, portanto relação com a tradição científica. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004), no período pós-Segunda Guerra Mundial, as mulheres representavam menos

Tabela 1: Participação de mulheres na economia

População Economicamente Ativa no Brasil			População Economicamente Ativa na França***		
Ano	Total	% Mulher	Ano	Total	% mulher
1950*	17.117.362	14,6	1950	ND	ND
1960*	22.651.263	17,9	1960	ND	ND
1970*	29.557.224	20,9	1970	22.128.000	36,47
1997**	75.213.283	31,0	1997	26.108.000	44,90
1998	76.885.732	40,67			
1999	79.315.287	41,39			
2000	ND	ND	2000	26.487.000	45,38
2001	83.951.777	41,9	2001	ND	ND
2002	86.917.348	42,5	2002	27.198.000	45,65
2003	88.803.481	42,7	2003	27.371.000	45,90
2004	91.035.164	43,3	2004	27.518.000	46,18
2005	ND	ND	2005	27.639.000	46,36

Fonte: Brasil: * Os dados de 1950, 60 e 70 referem-se à PEA com 10 anos ou mais;

** Os dados de 1997 referem-se à PEA de 10 a 24 anos.² Os dados de 2002, 2003 e 2004 referem-se a população economicamente ativa com 10 ou mais anos de idade.

França: *** Os dados apontados referem-se à França metropolitana (não abrangendo os territórios franceses situados em outros continentes)³. Dados obtidos do (INSEE), em www.insee.fr. Acesso em 6/12/2006; ND = Não disponível.

de 15% da população economicamente ativa (PEA) do Brasil. Essa fração cresceu lentamente até os anos 70, mas, depois disso, em pouco menos de três décadas, as mulheres passaram a representar pouco mais de 30% da PEA. Na França, a PEA cresceu, em valor absoluto, aproximadamente 14% no período de 1970 a 2000, mas esse fenômeno ocorreu de forma gradativa e lenta. Por outro lado, é possível observar que essa expansão sucedeu-se de forma mais agressiva no Brasil: cerca de 50% no período de 1970 a 1997.

No Brasil, a entrada de mulheres no mercado de trabalho foi acompanhada por um aumento no seu nível de escolarização. Dados do IBGE mostram que a taxa de

alfabetização de mulheres com mais de 15 anos cresceu de 72,9%, em 1980, para 86,5%, em 2000. Esse dado é reflexo do aumento, cada vez maior, da entrada de mulheres no sistema educacional brasileiro. No final dos anos 90, as mulheres brasileiras passaram a ser maioria no ensino médio e no ensino universitário (Tabela 2).

Na França, embora o nível de escolarização seja relativamente elevado e o analfabetismo praticamente nulo, a inserção de mulheres no mercado de trabalho mostra semelhanças com os dados brasileiros (Tabela 2). Assim como no Brasil, o crescimento e a modernização do setor produtivo, a migração e intensificação das atividades econômicas

nas cidades e o dinamismo dos movimentos femininos asseguraram às mulheres maior espaço nos postos de trabalho. É interessante notar, na Tabela 2, que, à medida que a escolaridade aumenta, em ambos os países, a presença das mulheres cresce significativamente. No ensino superior, a participação das mulheres é um pouco maior no Brasil do que na França (56,35% contra 55,6%). Em ambos os países, o maior nível de escolarização assegura

concurso daquele ano teve como primeiro colocado (“major” da EP) uma moça, Anne Chopinet. Na ocasião, esse acontecimento foi manchete dos jornais na França⁵. Esse fato mostra como, até na era contemporânea, as mulheres ainda são excluídas da formação de elite e dos treinamentos nas politécnicas, instituições de alto reconhecimento na França, amplamente requisitadas por setores voltados às altas tecnologias e aos mercados globalizados.

Tabela 2: Matrículas de mulheres no sistema educacional (em %)

Nível	Brasil*			França		
	Ano	Total de estudantes	% mulheres	Ano	Total de estudantes	% mulheres
Ensino Fundamental	1970	12.812.029	49,71	1970/71	7.219.900	ND
	1999*	33.030.081	49,05	2002/03	6.529.193	48,7
	2004	32.496.011	48,77	2004/05	6.585.500	ND
Ensino Médio	1970	1.897.893	49,36	1970/71	4.452.100	ND
	1999*	7.976.273	55,27	2002/03	4.788.397	51,1
	2004	8.744.495	54,23	2004/05	5.540.300	ND
Ensino Superior				1970/71	850.600	ND
	1972	478.184	46,6			
	2002	3.479.913	56,5	2002	2.209.000	55,5
	2004	4.163.733	56,35	2004/05	2.269.800	55,6

Fonte: *1999 – *Estatísticas do Século XX* (IBGE, 2002)⁶;

**2002 e 2004 – *Sinopse do Ensino Superior* (INEP)⁷. Dados da França: Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie⁸. ND = Não disponível.

maior oportunidade de inserção no mercado de trabalho.

O acesso à École Polytechnique (EP)⁴, marco da institucionalização da ciência na França, só foi permitido às mulheres a partir de 1972. Fato interessante é que o

A mulher na ciência e o teto de cristal

No século XX, a necessidade de mão-de-obra qualificada para a atividade científica e os movimentos feministas

estimularam a inserção de mulheres na ciência. No Brasil, havia, no ano de 1972, 121 mulheres matriculadas nos cursos de doutorado no Brasil, que representavam 20,5% do total de estudantes matriculados em todo o País⁹. Três décadas depois, a fração de mulheres que recebem bolsas de

estudo, concedidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), nos cursos de doutorado chega próximo de 50%, enquanto na modalidade anterior, bolsas de mestrado, elas já superaram os homens (Tabela 3).

Tabela 3: As mulheres brasileiras e francesas no atual sistema de ciência, tecnologia e inovação

Brasil			França		
Bolsa / cargos	Total (*)	% mulheres	Bolsas / cargos	Total (*)	% mulheres
Bolsa CNPq (1):			Bolsas/2000 (Ministério da pesquisa) (6)	3.900	39,6
- Graduação	14.040	55,10	ND	ND	ND
- Mestrado					
2002	5.592	52,87	ND	ND	ND
2004	7.154	51,41	ND	ND	ND
- Doutorado					
2002	5.734	48,38	ND	ND	ND
2004	6.826	48,93	ND	ND	ND
- Produtividade em Pesquisa					
2002	7.763	32,25	ND	ND	ND
2004	8.815	33,28	ND	ND	ND
Pesquisadores-líderes (2)	21.062	40,7	Professores titulares de universidades e IPs (7)	23.847	17,3
Pesquisadores em comitês científicos (3)			Membros de comitês científicos (8)		
2004	195	22,1			
2006	236	22,8		831	26,1
Cargos de chefia na UFRJ (4)	96	24,0			
Membros titulares da Academia Brasileira de Ciências (5)			Academia de Ciências (9)		
2004	353	7,4			
2006	619	11		484	5,1

Fonte: Brasil: (1) CNPq, Estatísticas de Bolsas (2002 e 2004); (2) CNPq, Diretório de Grupos de Pesquisa (2002); (3) CNPq, Composição dos Comitês de Assessoramento do CNPq (2004 e 2006); (4) SIGMA-UFRJ, docentes com cargos de chefia em 2004; (5) ABC - Academia Brasileira de Ciências (2004 e 2006)¹⁰; França: (6) São bolsas anuais alocadas para pesquisa; (7) IPs = Institutos de Pesquisa; (8) Membros junto ao Ministério da Pesquisa (Diretoria da Pesquisa); (9) Dados de 2004; (10) Dados de 2004.

(*) Total homens + mulheres; ND = Não disponível.

Muito embora as estatísticas apontem nitidamente uma mudança no gênero dos pesquisadores brasileiros, percebe-se ainda que as pesquisadoras no Brasil ainda são minoria entre: 1) os pesquisadores premiados com a bolsa de produtividade do CNPq; 2) os pesquisadores-líderes de grupos de pesquisa; 3) os pesquisadores nomeados para os comitês assessores das agências de fomento; 4) os docentes nomeados para cargos de chefias; e 5) os nomeados para a Academia Brasileira de Ciências.

Perfil semelhante também é observado entre as cientistas francesas. Elas recebem 39,6% das bolsas concedidas pelo Ministério da Pesquisa da França, mas também são minoria: 1) entre os professores titulares, cargo no mais alto nível hierárquico na academia; 2) nos comitês científicos e na academia de ciência; e 3) na academia de tecnologia. Vê-se aqui que, apesar da tradição, as cientistas francesas também têm chances pequenas para ascender profissionalmente.

O fenômeno que se refere às possibilidades remotas que as mulheres têm de ascender profissionalmente, de assumir maiores responsabilidades, de obter reconhecimento e também qualificações mais especializadas foi denominado, por Margaret Rossiter, na década de 1980, de segregação hierárquica (SCHIEBINGER, 2001). Para a atividade científica, diversos estudos têm buscado fatores que expliquem tal fenômeno. Entre eles, destacam-se: 1) a falta de controle emocional das mulheres, o que as faz menos resistentes às pressões frequentes dos cargos de comando; 2) a forma como as mulheres são educadas, que não lhes favorece o desenvolvimento do fator agressividade, fundamental nos cargos de chefia; e 3) as estruturas das instituições

acadêmicas e científicas, dominadas por homens, fato que reforça o estereótipo masculino como o único apto a assumir tais cargos e posições. Vale dizer que segregação hierárquica não é exclusividade do Brasil e da França. Dados da National Science Foundation (NSF, 1996), importante agência financiadora da ciência norte-americana, mostram que a representação de mulheres nas universidades dos EUA também cai conforme elas progredem nos níveis acadêmicos: em 1995, elas representavam cerca de 46% entre os instrutores, 35% entre os professores assistentes, 25% entre os professores associados e 11% entre os professores titulares, aqueles de maior prestígio e reconhecimento entre os pares. Na Alemanha, país com tradição científica semelhante à da França, em 1998, as mulheres representavam 28,9% da força de trabalho nas universidades e faculdades. Essa fração cai para 9,5% e 5,9%, respectivamente, entre os docentes (equivalente aos professores adjuntos) e os docentes C4, cargo de maior hierarquia no modelo alemão (COSTA, 2002). Esse quadro caracteriza o que, na literatura sobre gênero, usualmente denomina-se “teto de cristal”.

Rossiter também destaca outro tipo de segregação, a territorial, que, segundo ela, refere-se à concentração de mulheres em algumas poucas disciplinas (SCHIEBINGER, 2001). Apesar das mudanças no perfil da força de trabalho, de forma geral, as mulheres ainda predominam naquelas profissões de menor remuneração. Nas atividades acadêmica e científica, as mulheres tendem a concentrar-se nas ciências ditas “soft”, ciências da vida (biológicas e da saúde), humanas e sociais; enquanto as ciências ditas “hard” são ocupadas prioritariamente por homens (Tabela 4).

Tabela 4: Distribuição dos professores-pesquisadores e pesquisadores de instituições de C&T no Brasil e na França por grandes áreas do conhecimento (2004)

Brasil (1)			França (2)		
Grande Área	Total de pesquisadores	% Mulheres	Grande área	Total de pesquisadores	% Mulheres
Ciências agrárias	6.962	32,6 (2.273)	Ciências da vida	12.116	41
Ciências biológicas	8.069	51,3 (4.143)	Medicina e odontologia	6.801	26
Ciências da saúde	8.941	53,0 (4.735)	Química	4.931	29
			Física	4.314	19
Ciências exatas	8.213	30,2 (2.482)	Ciências do universo	2.800	23
Engenharias e ciências da computação	8.427	23,3 (1.967)	Engenharia	3.558	16
CTIC(*)	ND	ND	CTIC(*)	6.845	19
Matemática	ND	ND	Matemática	3.630	20
Linguística, Letras e Artes	2.592	64,8 (1.679)	ND	ND	ND
Ciências sociais	4.862	41,1 (2.012)	Ciências sociais	8.941	33
Ciências humanas	8.172	56,4 (4.608)	Ciências humanas	12.545	45
Total	56.238	42,5 (23.899)	Total	66.481(**)	31

Fonte: Brasil: (1) CNPq, Diretório de Grupos de Pesquisa, 2004; França: (2) Relatório OST, 2004. (*) Ciência e tecnologia da informação e da comunicação; (**) Esses dados abrangem os pesquisadores dos nove institutos de pesquisa, assim como os professores-pesquisadores das universidades, ou seja, a quase totalidade dos envolvidos na pesquisa pública francesa; ND = Não disponível.

Vários estudos têm buscado identificar os motivos que levam mulheres a não ocuparem os cargos de chefia e de maior hierarquia na academia (segregação hierárquica) e os que as levam a concentrarem-se em determinadas áreas do conhecimento (segregação territorial). No Brasil, Velho e Leon (1998) realizaram um

estudo quanti-qualitativo com docentes de quatro unidades da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. As autoras mostraram que as mulheres dos institutos analisados avançam lentamente na carreira científica, dado associado ao modelo de cientista e/ou de ciência que elas assumiram em suas carreiras. Segundo as

autoras, em áreas nas quais as mulheres conseguiram atingir massa crítica, poucas seguiam o modelo masculino de “fazer ciência”, ou seja, modelo estereotipado de ciência, no qual o cientista (homem) abre mão do convívio social e/ou da família para dedicar-se integralmente à atividade científica. Essas cientistas, ao mesmo tempo em que parecem ressentir-se das barreiras para ascender no trabalho, priorizam a família, os filhos e as responsabilidades com a casa, caracterizando o que Velho e Leon chamam de “modelo feminino de ciência”. Já naquelas áreas em que elas ainda são minoria e, portanto, nas quais há forte pressão dos pares masculinos, elas assumem um “modelo masculino” como estratégia para “sobreviver” à competição.

Estudos como esse mostram, por um lado, a complexidade das questões envolvidas nessa temática e, por outro, sinalizam a necessidade de políticas públicas direcionadas, que visem minimizar algumas dessas diferenças.

As políticas públicas e ações afirmativas

Uma das instituições pioneiras a incentivar a realização de estudos, pesquisas e conferências sobre a participação das mulheres no campo da ciência e tecnologia foi a UNESCO. Desde a década de 70, a UNESCO vem financiando diversos estudos e eventos internacionais sobre essa temática. Já na Conferência Geral de 1978, na qual foi aprovada uma recomendação sobre normalização dos indicadores de C&T, os membros da UNESCO recomendaram explicitamente a utilização da variável “sexo”. Desde então, foram inúmeras as iniciativas dessa instituição no sentido de promover a discussão sobre as

mulheres na ciência. Destaca-se aqui a 1ª Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, em Beijing (China), que teve como eixo central a constatação de que as discriminações sofridas pelas mulheres, inclusive na atividade científica, são um entrave ao desenvolvimento mundial¹¹.

A Europa tem sido palco de diversas políticas públicas e ações afirmativas visando minimizar as diferenças entre homens e mulheres em relação à entrada e ascensão na ciência. Entre as ações mais recentes, destacam-se: 1) o relatório sobre as disparidades entre homens e mulheres¹²; 2) os programas – quadros comunitários¹³; 3) a Unidade Mulheres e Ciência, criada junto à Direção de Pesquisa da Comissão Européia; 4) o Espaço Mulheres e Ciência no sexto programa-básico (ciência e sociedade); 5) o Relatório do Grupo de Helsinki¹⁴; e 6) a Plataforma Européia das Mulheres Científicas, que, embora esteja em fase de concepção para a sua viabilização, já integra o item 24 da Ação “Plan Science and Society 2002” da Comissão Européia e tem como objetivo integrar, em rede, as mulheres científicas e as associações orientadas à busca da igualdade dos gêneros na pesquisa científica.

Como país representante da Comissão Européia, a França beneficiou-se de todas essas ações. Mas não somente isso, o país também elaborou diversas medidas e ações afirmativas para estimular a entrada e ascensão de mulheres nas diversas atividades econômicas. Especialmente na carreira científica, a criação do “Prêmio da Vocação C&T das Mulheres”, em 1991, marca o início das políticas francesas voltadas exclusivamente para essa atividade (Quadro 1).

Já no Brasil (Quadro 2), o que se observa são medidas e políticas afirmativas

voltadas para questões macro em torno da desigualdade de gênero: o planejamento familiar, a saúde da mulher, o cuidado dos filhos, os direitos dos empregados domésticos, a participação política das mulheres, a violência doméstica e a proteção das trabalhadoras. Para Pena e Pitanguy (2003), essas iniciativas têm sido

o instrumento principal para a expansão das oportunidades e direitos das mulheres brasileiras. Segundo as autoras, esforço maior, no entanto, deve ser empreendido na mudança de expectativas da sociedade com relação ao que homens e mulheres deveriam ou não fazer e como deveriam ou não se comportar.

Quadro 1: Principais medidas e ações afirmativas na França desde 1990

França	2004	Serviço dos direitos das mulheres e da igualdade. Vinculado ao Ministro do Emprego, do Trabalho e da Coesão Social, tem com objetivo fazer da igualdade entre mulheres e homens um dos eixos da modernização da vida pública e da sociedade.
	2001	Jaune Budgétaire. Projeto de lei das finanças que apresenta em seu anexo “créditos que concorrem às ações a favor dos direitos das mulheres”.
	2001	Missão para a paridade na pesquisa. A missão define e coordena o conjunto das medidas visando favorecer a igualdade entre mulheres e homens na formação/estudos e nas carreiras de caráter científico.
	2001	Portaria nº 1.156, de 20 de dezembro de 2001, sobre ações afirmativas do Ministério da Justiça. Garante às mulheres 20% dos cargos de direção e assessoramento superior, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito dos projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais.
	2000	A Convenção para a promoção da igualdade de oportunidades. Visa definir uma política global de igualdade de oportunidades entre os sexos envolvendo todos os seus atores, do pré-elementar ao ensino superior, da formação inicial à formação contínua ao longo da vida.
	2000	Missão igualdade/paridade. Associada ao diretor de ensino escolar, essa missão visa favorecer a realização e o acompanhamento das ações relativas à igualdade entre moças e moços, homens e mulheres junto ao Ministério da Educação Nacional.
	1999	Prêmio l'Oréal. Esse programa recompensa cinco eminentes pesquisadoras dos cinco continentes; ajuda jovens pesquisadoras com talento a darem continuidade a suas pesquisas em ciências da vida, mais frequentemente fora de seus países de origem (15 bolsas).
	1991	Prêmio da Vocação C&T das Mulheres. Prêmio concedido pelo Ministério delegado para a paridade e a igualdade profissional, facilita o acesso das jovens à ciência, particularmente das alunas do último ano do ciclo secundário.

Quadro 2: Principais medidas e ações afirmativas no Brasil desde 1988

Brasil ¹⁵	2006	Promulgação da Lei 11.340 (lei Maria da Penha). Torna mais rigorosa a punição dos agressores de mulheres e aumenta os direitos e a proteção das vítimas.
	2006	Lançamento do Sistema Nacional de Informações de Gênero. Desenvolvido pela SPM, contém indicadores que oferecem uma leitura dos microdados censitários (1991 e 2000) sob a ótica de gênero e cor/raça Disponível em: < http://200.130.7.5/spmu/SNIG/snig.html >
	2006	“Pensando gênero e ciências”. Encontro nacional de núcleos e grupos de pesquisa, que ocorreu em Brasília, entre os dias 29 e 31 de março.
	2005	Dia internacional da não violência contra as mulheres (25 de novembro). Articulação da campanha em nível nacional, com 16 dias de ativismo da não violência contra as mulheres.
	2005	Lançamento do Programa Mulher e Ciência. Organizado pela SPM e pelo CNPq para estimular a produção e difusão do conhecimento científico sobre gênero, mulheres e feminismos.
	2004	Ciência Mulher: mulheres latino-americanas nas ciências exatas e da vida. Conferência internacional organizada pelo CBPF, que contou com apoio do CNPq, FINEP, FAPERJ e outras instituições. Realizada nos dias 17 e 19 de novembro, no Rio de Janeiro.
	2004	Lei nº 10.745. Institui o ano de 2004 como o Ano da Mulher. Realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que lançou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com 239 diretrizes consubstanciadas em 199 ações.
	2003	Criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Vinculada à Presidência da República. (< www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/ >)
	2003	Projeto de lei nº 293/2003. Dispõe que 30% (trinta por cento) das vagas dos concursos de ingresso na Brigada Militar serão destinadas para mulheres.
	2002	Decreto-Lei Federal nº 4.228. Cria o Programa Nacional de Ações Afirmativas, que garante a realização de metas percentuais de participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do grupo de Direção e Assessoramento Superiores.
	2001	Portaria nº 1.156 do Ministério da Justiça. Cria o Programa de Ações Afirmativas do Ministério da Justiça, que tem como objetivo central a incorporação, no cotidiano do ministério, de um conjunto de medidas preconizadas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, especialmente as referentes à promoção e proteção dos direitos dos afro-descendentes, das mulheres e das pessoas portadoras de deficiência.
	1996	Programa Nacional dos Direitos da Mulher e o documento Estratégias da Igualdade. Lançado pelo governo federal, busca traçar diretrizes para o uso de ações afirmativas em relação às mulheres.
	1996	Prêmio Claudia. Desde 1996, a revista Claudia consulta uma rede de formadores de opinião, entidades governamentais e não-governamentais, fundações e universidades de todo o País em busca de indicações de mulheres extraordinárias em diversas áreas de atuação.
	1995	Lei nº 9.100, art. 11, § 3º. Com o compromisso de incrementar a participação da mulher nos processos decisórios, o governo brasileiro assegura a obrigatoriedade da quota mínima de 20% de mulheres candidatas aos cargos legislativos nas eleições municipais de 1996.
1988	Carta Constitucional do Brasil. Consagra o princípio da igualdade. Apesar de decantada a igualdade formal, o próprio texto da Lei Maior prevê normas que concedem tratamento diferenciado entre homens e mulheres.	

Em relação à atividade científica, o que se observa são ações mobilizadoras, ainda tímidas, promovidas por instituições isoladamente e/ou pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Por conta disso, observa-se que, por exemplo, em diversos comitês de avaliação de agências federais de fomento à pesquisa, o número de mulheres é quase nulo.

Discussão e sugestões

Em que pese o aumento contínuo do ingresso de mulheres na educação, no mercado de trabalho e nas atividades científicas, as estatísticas mostradas revelam que, mesmo em países com distintas histórias e tradições na ciência, tais como o Brasil e a França, as mulheres ainda estão sub-representadas em algumas áreas e pouco avançam em cargos e posições de maior destaque e reconhecimento no meio acadêmico e científico.

Mitos, preconceitos, discriminações, o que está por trás do teto de cristal? Os números certamente não dão conta de responder a essa questão, mas fornecem medidas objetivas do *status* das mulheres na ciência, em particular, nesses dois países: elas ainda estão em desvantagem em um sistema controlado predominantemente por homens. As causas para tamanhas diferenças e discrepâncias são muito complexas e envolvem múltiplos fatores, sejam de ordem social, cultural e econômica. Essa temática tem sido estudada por diversos autores¹⁶. Em um dos estudos pioneiros, foi amplamente discutida e analisada por Alice Rossi (1965), que mostrou participação muito reduzida de mulheres nas atividades de C&T nos EUA, nos anos de 1950 e 1960, variando de 1% do total de empregados nas engenharias até 27% na biologia. Diante desse

quadro, a autora discute o peso de alguns aspectos sociais e/ou psicológicos, que poderiam explicar a baixa participação de mulheres em C&T naquele país. São eles: 1) a prioridade do casamento e da maternidade diante da escolha profissional; 2) a influência dos pais na escolha da carreira de seus filhos, determinando o que devem ser atitudes e comportamentos “femininos” e “masculinos”; e 3) incompatibilidades ou diferenças de cunho biológico e/ou social entre homens e mulheres, tais como de habilidades cognitivas e nas questões da independência, da persistência e do distanciamento do convívio social.

Passados mais de 30 anos, esses mesmos aspectos foram identificados nas respostas de algumas cientistas de uma importante universidade pública brasileira, quando questionadas sobre seus perfis de produtividade e a sub-representação de mulheres em determinadas áreas e cargos (VELHO; LEON, 1998). Com base nas entrevistas, as autoras discutem a construção social da ciência como ponto importante para o entendimento de tais diferenças. As imagens estereotipadas de cientistas, a concentração de mulheres em determinadas áreas e a escassez delas em outras, assim como sua baixa participação em cargos administrativos ou de chefia e em cargos de maior reconhecimento acadêmico, não podem ser explicadas sem que se leve em conta o fato de que são conceitos construídos pela sociedade em que vivemos e nos cercamos.

A busca (para o Brasil) e a manutenção (para a França) do desenvolvimento econômico tem cada vez mais relação com o investimento massivo em setores como educação e C&T. Portanto, torna-se fundamental estimular que metade da nossa força de trabalho participe ativamente desses setores estratégicos para o País. A

França vem tomando medidas para estimular a participação e ascensão das mulheres no sistema de C&T (Quadro 1). No Brasil, essa discussão ainda parece “engatinhar”.

Mudanças nesse quadro dependem, entre outros fatores, de ampla campanha de divulgação, que passe por todo o sistema educacional – do ensino fundamental à

universidade –, pela indústria e pelo governo, visando minimizar as diferenças entre meninos e meninas, mostrando que ambos não apenas têm direitos no plano legal, mas também no social de escolha e de igualdade em todos os campos do conhecimento.

(Artigo recebido em novembro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

Notas

* Não se nasce mulher, torna-se uma.

¹ Para detalhes, sugere-se a leitura de Harding (1987) e Pnina (1996).

² Fonte: Estatísticas do Século XX – IBGE (2002) e PNAD 1999 a 2004. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 27/11/2006.

³ Disponível em: <<http://www.insee.fr>>. Acesso em: 06/12/2006.

⁴ A prestigiosa EP foi criada em 1794 pela “Convenção Nacional” no período da Revolução Francesa. Uma comissão foi instituída para criar uma escola central voltada às obras públicas. A escola não era militar e recebeu o nome de École Polytechnique em 01/09/1795. Napoleão 1º, por decreto de 16/07/1804, submete a EP ao regime militar.

⁵ Disponível em: <<http://www.historia.presse.fr/data/mag/653/65301601.html>>. Acesso em: 10/01/2004.

⁶ Estatísticas do Século XX e Indicadores sociais 1999 a 2004 (IBGE). Acesso em: 27/11/2006

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Sinopse 2002 Atualizada. Brasília: INEP, 2002.

⁸ Disponível em: <<http://www.recherche.gouv.fr>>. Acesso em: 06/12/2006.

⁹ Op. cit. IBGE (2004): Estatísticas do Século XX – IBGE. Dados sobre a educação – Tabela 5.1.5.2.4 – Cursos existentes, matrícula no início do ano, matrícula e conclusões no ano anterior, no ciclo profissional, segundo o sexo, por áreas e ramos de ensino - 1972. Acesso em: 27/11/2006.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.abc.org.br/>>. Acesso em 12/12/2006.

¹¹ Para detalhes sobre o papel da UNESCO na discussão sobre a participação das mulheres na ciência, sugere-se a leitura de Tabak (2002).

¹² Constituído pela Comissão Européia em resposta a uma demanda do Conselho Europeu, na primavera de 2003. Um dos objetivos fixados consiste, de fato, em assegurar uma proporção de mulheres ativas que passe de 53% para 60% até 2010. Atualmente, somente cinco países da União Européia atingem esse objetivo de 60%. São eles: a Dinamarca, a Finlândia, os Países Baixos, a Suécia e o Reino Unido.

¹³ Visa aumentar a participação das mulheres nos programas da Comissão Européia de pesquisa, promovendo suas candidaturas e, ao mesmo tempo, mantendo o princípio de excelência. O objetivo

geral de 40% de mulheres foi fixado para o programa Marie-Curie, nas assembléias consultivas e nos painéis de avaliação.

¹⁴ Elaborado em 1999, ele recomendava, de fato, nas suas conclusões, levar em consideração, de modo sistemático, a questão de gênero em todos os níveis para promover e atingir a igualdade, responder a uma demanda crescente de dados pertinentes e fornecer regularmente dados harmonizados e comparáveis a fim de dar sustentação aos debates e tomadas de decisões, medir o impacto das políticas em matéria de gênero, de igualdade de oportunidades e de paridade.

¹⁵ DIAS, M.B. Ações afirmativas: uma solução para a desigualdade. *Revista Del Rey*, n. 4, p. 24-25, dez. 1998.

¹⁶ Detalhes sobre essa discussão poderão ser encontrados nas referências: Schienbinger (2001), Soares (2001), Hanson (1996), Morse (1995), Stolte-Heiskanen (1991) e *Nature Debates*.

Referências bibliográficas

BEN-DAVID J. Scientific productivity and academic organization in nineteenth-century medicine. *American Sociological Review*, n. 25 p. 828-843, 1960.

COSTAS, I. Women in Science in Germany, *Science in context*. p.557–576, 2002.

HANSON, S.L. *Lost talent: women in the sciences*. Philadelphia: Temple University Press, 1996.

HARDING, S.; O'BARR J. (eds.) *Sex and scientific inquiry*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do Século XX – IBGE*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 27 nov. 2006.

MORSE, M. *Women changing science*. New York: Plenum Press, 1995.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION. *Women, minorities, and persons with disabilities in Science and Engineering*. Arlington: NSF, 1996.

NATURE DEBATES. Disponível em: <www.nature.com/nature/debates/>. Acesso em: 06 dez. 2006.

PENA, M.V. J.; PITANGUY, J. *A questão de gênero no Brasil*. Brasília: Banco Mundial/Departamento de Políticas Econômicas e Redução da Pobreza, 2003. Disponível em: <http://www.cepia.org.br/Textos_online/textos_online.html>. Acesso em: 28 nov.2006.

PNINA, G. Women in modern scientific research: a historical view. In: *The gender dimension of science and technology*. Paris: UNESCO, 1996. (World Science Report). Disponível em: <http://www.unesco.org/science/publication/eng_pub/gender.htm>. Acesso em: 28 nov.2006.

ROSSI, A.S. Women in science: why so few? Social and psychological influences restrict women's choice and pursuit of careers in science. *Science*, n.148, p. 1196-1202, 1965.

SCHIENBINGER L. *O feminismo mudou a ciência?* Bauru: EDUSC, 2001.

- SCHWARTZMAN, S. Struggling to be born: the scientific community in Brazil. *Minerva*, v. XVI, n. 4, p. 545-580, 1978.
- SOARES, T.M. Mulheres em ciência e tecnologia: ascensão limitada. *Química Nova*, n. 24, p. 281-285, 2001.
- STEPAN, N. *Gênese e evolução da ciência brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1976.
- STOLTE-HEISKANEN, V. *Women in science*. Token women or gender equality? Paris: International Social Science Council / Unesco, 1991.
- TABAK, F. *O laboratório de Pandora - estudos sobre a ciência no feminino*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- TEIXEIRA, Z.A. *As mulheres e o mercado de trabalho*. Artigo publicado e disponível em: <http://www.universiabrasil.net/materia_imp.jsp?id=3010>. Acesso em: 28 nov.2006.
- VELHO, L.; LEON, E. A construção social da produção científica por mulheres. *Cadernos Pagu*, n. 10, p. 309-344, 1998.

Bibliografia complementar

- ABIR-AM, P.G.; OUTRAM, D, (eds.). Uneasy careers and intimate lives. *Women in Science, 1789-1979*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1989.
- BEAUVOIR, S. de. *O segundo sexo*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE. *Les femmes dans l'histoire du CNRS*. Paris: CNRS, 2004.
- CLAIR, R. (ed.). *La formación científica de las mujeres. ¿Por qué hay tan pocas científicas?* Madrid: Los Libros de la Catarata, 1996.
- GOFF, A.C. *Women can be engineers*. Ann Arbor/Michigan, 1946.
- HERZENBERG, C. *Women scientists from antiquity to the present*. West Cornwall: Locust Hill Press, 1986.
- LEVY-LEBLOND, J.M.; JAUBERT, A. (Auto) critique de la science. In : *Les femmes*. Capítulo 8, p. 282-297. Pais: Seuil, 1975
- OPFELL, O.S. *The lady laureates: the women who have won the Nobel Prize*. Metuchen: Scarecrow Press, 1986.
- POIRIER, J.P. *Histoire des femmes de science en France – du Moyen Age à la Révolution*. Paris: Pygmalion, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract

As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França

Pierre Ohayon, Jacqueline Leta, Martine Carisey e Patrick Séchet

Este estudo analisa e compara o espaço conquistado pelas mulheres nas atividades de C&T em dois países, a França e o Brasil, que diferem não apenas nas dimensões demográficas e econômicas, mas também nas suas tradições científicas. Assim, as respectivas estatísticas, bem como as ações e medidas legislativas para estimular a inserção de mulheres na atividade científica, são apresentadas, discutidas e contextualizadas à luz da história da institucionalização da ciência nos dois países.

Palavras-chave: ciência e gênero; pesquisa; desenvolvimento tecnológico; indicadores França/Brasil.

Las mujeres en la investigación científica, en el desarrollo tecnológico y en la innovación: una comparación Brasil/Francia

Pierre Ohayon, Jacqueline Leta, Martine Carisey y Patrick Séchet

Este trabajo analiza y compara el espacio conquistado por las mujeres en actividades de ciencia y tecnología en dos países, Francia y Brasil, diferentes no sólo en las dimensiones demográficas y económicas, como también en sus tradiciones científicas. Así, las respectivas estadísticas y las acciones y medidas legislativas para estimular la inserción y participación de mujeres en la actividad científica son presentadas, discutidas y contextualizadas a la luz de la historia de la institucionalización de la ciencia en los dos países.

Palabras clave: ciencia y género; investigación; desarrollo tecnológico; indicadores Francia/Brasil.

Women in research, technology development and innovation: a comparison between Brazil and France

Pierre Ohayon, Jacqueline Leta, Martine Carisey and Patrick Séchet

This paper analyzes and compares the space women have conquered in science and technology activities in two countries, France and Brazil. These countries differ not only in their demographic and economic dimensions, but also in their scientific traditions. Thus, their respective statistics, as well as their actions and legislative measures to stimulate women's participation in scientific activities, are presented, discussed, and contextualized in light of the history of institutionalization of science in both countries.

Key words: science and gender; research; technology development; indicators France/Brazil.

Agradecimentos

Os autores agradecem pelas valiosas contribuições trazidas por Cláudia Yukari Asazu, Larissa Mamed Hori e Mônica Rique Fernandes para o aprimoramento do artigo

Jacqueline Leta

Professora da UFRJ. Contato: <jleta@bioqmed.ufrj.br >

Martine Carisey

Engenheira do Centro Nacional de Pesquisa Científica (França). Contato: <martine.carisey@cnrs-dir.fr>

Patrick Séchet

Engenheiro do Observatoire des Sciences et des Techniques (OST/França). Contato: <patrick.sechet@obs-ost.fr>

Pierre Ohayon

Professor da UFRJ. Contato: <pohayon@facc.ufrj.br>

Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira

Helena Kerr do Amaral

Introdução

Temos um grande desafio na administração pública brasileira: aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público. Não é uma demanda interna ao serviço público, mas uma necessidade, quase um imperativo para ampliar a competitividade do País, de forma a assegurar um desenvolvimento sustentável e menos desigual.

Podemos constatar na literatura que existe um alto grau de correlação entre o desempenho econômico e o funcionamento confiável da administração pública (KARMACK, 2004, p.12). Ou seja, uma economia dinâmica depende de eficiência de seu setor público. Isso talvez explique, desde o final dos anos 90, uma certa convergência de ações voltadas para o aumento da eficiência, assim como a preocupação em construir maior capacidade do Estado – a criação de governo eletrônico é exemplo disso.

O Brasil tem feito grandes avanços na melhoria e aperfeiçoamento de sua administração pública. O “custo Brasil”, assunto abordado sempre de forma pejorativa, deixou de freqüentar os jornais com a constância do início dos anos 90, o que não significa, entretanto, que os problemas tenham sido superados. Ainda persistem, por exemplo, gargalos para a exportação, por conta de ineficiência das autoridades portuárias, de licenças para funcionamento ou extinção de empresas que demandam prazos imensos, entre outros, sobretudo na comparação internacional, apesar de grandes investimentos em áreas estratégicas com o uso cada vez mais intensivo de tecnologia da informação.

Mas seria esta uma dificuldade brasileira? Excelência na administração pública é possível? A questão vem sendo discutida mundo afora há décadas. E, apesar das gigantescas dificuldades, a prática mostra-nos que é possível desenvolver mudanças de hábito, de mentalidade, de estrutura, de comportamento e de regras, que melhoram objetivamente o padrão de qualidade dos serviços públicos. Foi assim em Nova Iorque, com o centro de tecnologia de governo, com forte impacto nos serviços hospitalares; no acordo de dezenas de prefeituras com os sindicatos, no norte dos Estados Unidos, para melhorar a qualidade do ensino público; no “Poupa Tempo” no Estado de São Paulo; nos atuais programas de inclusão social do governo Lula, como o “Bolsa Família”; nos programas de Saúde da Família espalhados pelo País e nos programas de inclusão digital em diversos países, entre eles o Brasil.

No entanto, apesar desse êxito localizado, persiste enorme dissonância entre o mundo real e o prometido pelos governos nos serviços públicos. Os brasileiros, com muita razão, têm uma imagem

tão generalizada quanto ruim desses serviços: péssima qualidade e alto custo financeiro e social.

Por trás da ineficiência e da suposta irracionalidade da máquina pública, existem relações de poder, de dominação, muitas vezes embebidas pela política, mas irremediavelmente impregnadas por uma malha de interesses materiais, que diferenciam os grupos dos que ganham mais da imensa maioria da população que perde quase sempre e, por sua fraqueza política e baixa capacidade de formar opinião, recebe um tratamento pasteurizado. A crua racionalidade que fincou raízes em toda a administração pública brasileira sugere a duplicidade de um discurso genérico por mudanças que se traduz, ao mesmo tempo, em uma ferrenha oposição a qualquer mudança efetiva na administração pública.

O problema, evidentemente, não se esgota no funcionalismo. Toca diretamente nas relações autoritárias que ainda marcam Estado e sociedade no Brasil. Relações que sustentam um Estado engessado burocraticamente, com pouca capacidade de gestão, opaco e intransponível para o cidadão comum. Mudar, nesse caso, significa valorizar efetivamente o servidor, melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços, diminuir a malha de vantagens cumulativas para alguns poucos e evitar desperdícios. Significa, também, olhar para a administração e para os servidores com outros olhos. Parece fácil. Mas, na língua da política, mudar significa mexer num vespeiro.

É por essa razão que vamos olhar, com atenção especial, para o fator que julgamos crítico para a melhoria do serviço público: o servidor público e sua capacitação para os desafios contemporâneos. Acreditamos que, para que a administração pública brasileira seja, de fato, um dos fatores de riqueza e de

vantagem competitiva do País, seja imprescindível investir nos servidores. O fator crítico seria a existência de servidores profissionalizados. Iremos analisar essa questão à luz do contexto em que esta administração foi constituída e apontar as prioridades de desenvolvimento de competências para dar impulso a essa capacitação tão estratégica para a Nação. A ênfase será dada ao desenvolvimento pessoal e organizacional da administração pública federal brasileira.

Características da administração pública brasileira

A administração pública brasileira tem traços peculiares, historicamente construídos. Destacamos três dimensões que ajudam a entender essas características: o modelo híbrido de carreiras de servidores; o tipo de federalismo brasileiro; e o ambiente em que opera a administração, marcado por grande heterogeneidade social e econômica.

Por não ter completado a construção de uma burocracia weberiana, nunca se consolidou no País o modelo de carreiras, que, para efeito pedagógico, poderíamos dizer que predomina em países como a França, o Japão ou o Canadá. Descrevemos essa especificidade como o modelo híbrido das carreiras de servidores.

Desde a constituição do Estado moderno no Brasil, em meados dos anos 1930, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) buscava, por meio dos concursos públicos e de planos de cargos e salários detalhados, construir burocracias desse tipo. A crítica à Velha República (1889 – 1930), em que os apadrinhamentos eram freqüentes, levavam a crer que o modelo de carreiras eliminaria os vícios patrimoniais ou

clientelistas, tão bem descritos por Raimundo Faoro (2001). Foram feitos diversos movimentos de construção de instituições voltadas para esse fim, mas que lograram resultados parciais apenas. O Decreto-Lei 200, de 1967, que tratava da organização da administração federal e estabelecia diretrizes para a reforma administrativa, previa a constituição de uma burocracia weberiana.

“Contamos com instituições e serviços de excelência, provas da qualidade e do investimento na formação. Ao mesmo tempo, encontramos ministérios esvaziados, sem equipes permanentes, sem processos de trabalho estruturados e sem memória.”

No início dos anos 70, buscando maior flexibilidade, constituiu-se um modelo híbrido, em que servidores de empresas estatais e de fundações públicas, submetidos ao contrato de trabalho do setor privado, com bons salários, planos de saúde privados e sem estabilidade no emprego, estavam lado a lado com servidores estáveis, com direito a aposentadorias integrais, mas com salários menores.

A Constituição de 1988 tenta romper com essa dicotomia, criando o Regime Jurídico Único. Só a partir dessa data que o concurso público torna-se, de fato, o meio essencial para ingresso na administração pública brasileira. O concurso público convive, por outro lado, com um grau de liberdade bastante significativo para nomeação de cargos de confiança de livre provimento.

Não temos, contudo, uma administração com a flexibilidade de países como a Suécia, Finlândia ou Nova Zelândia. A administração brasileira expressa, desta forma, uma tensão permanente entre consolidação de carreiras tradicionais e maior flexibilidade. Observa-se indecisão quanto ao modelo desejado, se mais flexível ou mais burocrático. As conseqüências dessa alternância de projetos são ruins para a gestão de pessoas em qualquer das unidades da federação. Ela tem conduzido a fragmentação e tensões entre servidores com direitos e deveres distintos, às vezes exercendo funções semelhantes.

O embate entre profissionalismo e flexibilidade é uma contradição que não precisaria existir, mas o debate público não tem sido feito adequadamente de modo a construir consensos sobre o perfil da administração pública que se deseja no País. Sobretudo, no que se refere à ocupação de cargos de confiança. Há relativa liberdade para a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) no Brasil, especialmente se comparada a países europeus. Mas a maioria desses cargos de livre provimento (60%) é ocupada por servidores concursados pertencentes ao quadro funcional do Estado brasileiro¹ (KERCHE, 2006).

Outra característica importante para compreender a administração pública

brasileira é o modelo de federalismo do País. Nosso olhar, neste artigo, é para a situação criada a partir da Constituição Federal de 1988, que constitui a República brasileira como uma federação trina, ou seja, um pacto entre três entes federados autônomos². Se, por um lado, tal modelo favorece a expressão das especificidades, o que é moderno, de outro, produz tensões na gestão de políticas públicas, que exigem a cooperação intergovernamental³.

Essa autonomia também existe na definição da organização do setor público. Assim, neste federalismo *sui generis*, podemos ter estatutos de servidores e formas de definir o papel dos quadros permanentes e dos cargos de confiança diferentes em cada uma das esferas de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário) e diferentes entre os entes federados, ou seja, a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os mais de 5.600 municípios. Isso leva a grande disparidade de direitos, salários e requisitos para exercer a função pública, mesmo que regidos todos por uma Lei Maior que exige concurso público para ingresso.

A terceira dimensão importante para a compreensão das características da administração pública brasileira reside no ambiente em que ela se insere, ou seja, no perfil sócio-econômico do País. Os problemas sociais e econômicos, sobretudo o acentuado grau de desigualdade da nossa sociedade, colocam responsabilidades maiores sobre a boa governança. O que chamamos a atenção é para a necessidade de se desenhar políticas públicas sensíveis a essas diferenças de renda, que contemplem a expressão territorial, assim como a desigualdade de acesso a serviços e direitos.

Atualmente, o Poder Executivo federal está organizado em 30 ministérios, aos quais se vinculam mais de 53 mil órgãos da

administração direta e indireta⁴, os quais constituem o universo de clientes da ENAP.

Dos cerca de 550 mil servidores civis ativos na administração direta federal, 41,8% possuem nível de escolaridade superior. Um dos grandes desafios do presente é a idade média elevada desses servidores – 46 anos – que pode ser ainda maior em certas categorias. Nos próximos 11 anos, aproximadamente 70% dos atuais servidores ativos terão condições de se aposentar, gerando problemas e oportunidades de renovação dos quadros⁵.

Governos nem sempre têm a consciência do papel estratégico dos saberes e conhecimentos de seus servidores para o sucesso das políticas governamentais. Com base em diagnósticos equivocados, como os que vimos nos anos recentes no Brasil, em que se atribuiu ao funcionalismo público a causa do endividamento público e a má prestação de serviços, governantes atrasaram a própria construção da nação. O não-investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo.

Contamos, de um lado, com instituições e serviços de excelência como nossa diplomacia, nossas universidades públicas, nossos hospitais-escola e nossos centros de pesquisa de ponta, que atuam e produzem tecnologias e conhecimentos internacionalmente competitivos⁶, provas vivas da qualidade e de anos de investimento na formação de quadros públicos. De outro, ao mesmo tempo, encontramos diversos ministérios esvaziados, sem equipes permanentes, sem processos de trabalho estruturados e sem memória.

Ainda persistem, além disso, o clientelismo, os corporativismos e a ausência de uma burocracia profissionalizada em dimensões adequadas ao Brasil. Esta é a

realidade brasileira atual. Heterogênea, como o nosso país.

Mas, sabemos, essa atividade conhecimento-intensiva que é o governar apóia-se em servidores públicos. É por isso que este governo afirma o papel estratégico do funcionalismo. As ações que concretizam essa política são a retomada de concursos públicos regulares e a política de capacitação, visando dotar esses quadros de capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Apesar de não termos um funcionalismo muito grande em comparação internacional, o Brasil, hoje, dispõe de pequeno grau de liberdade para ampliar os quadros no curto prazo ou para adequar os salários ao mercado. Acreditamos que, mesmo enfrentando limitações para conceder incentivos econômicos, por restrições orçamentárias e por demanda de investimento em outras prioridades de governo, é necessário e possível motivar nossos servidores públicos com outras formas de incentivo. Destaca-se, neste caso, a capacitação permanente dos servidores.

Desenvolvimento de competências na administração pública brasileira

Qual o papel da capacitação na criação de riquezas humanas na administração pública brasileira? O que se pode esperar dos servidores públicos em uma sociedade do conhecimento?

O governo do presidente Lula definiu, em seu Plano Plurianual – PPA 2004/2007, três diretrizes: 1) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades; e 3) promoção e expansão

da cidadania e fortalecimento da democracia.

São tarefas que supõem que o trabalho no setor público federal seja excelente. Cada área de recursos humanos deve ser dotada do que necessita, na hora certa, uma realidade ainda distante. Isso exige rever a política de recursos humanos tradicionalmente praticada na administração pública brasileira.

A moderna gestão de pessoas assenta-se em um tripé estratégico: gestão por competências; democratização das relações de trabalho para gerar ambientes adequados à inovação; e qualificação intensiva das equipes de trabalho, incluindo o uso de tecnologia da informação.

A nova política de capacitação e de desenvolvimento de pessoas (Decreto nº 5.707, de 23/02/2006, que revogou o Decreto nº 2.794/1998), em implantação no governo federal, tem essa visão estratégica. Considera que a gestão de pessoas necessária é aquela que promove a gestão por competências. Desde 2006, esse modelo de gestão é considerado referência-chave. Ainda pouco conhecido no setor público, tanto no Brasil como no mundo, a gestão por competências significa olhar para o trabalho por uma lente que combina os conhecimentos, o saber-fazer, a experiência e os comportamentos exercidos em contexto específico. O foco não mais repousa sobre a atribuição formal de um posto de trabalho. As competências, sabemos, só são constatadas quando utilizadas em situação profissional, a partir da qual são passíveis de validação. Nesse sentido, cada órgão público deve passar a identificá-las, avaliá-las, validá-las e fazê-las evoluir. Estamos falando, aqui, de uma mudança radical frente ao modelo tradicional de posto de trabalho.

A nova política também estimula a aprendizagem e a disseminação do conhecimento; atribui ao conhecimento a chave para a inovação e a melhoria da gestão pública; altera a separação entre o decidir e o executar; busca a qualidade de vida no trabalho (saúde física e emocional); valoriza a informação compartilhada; e, finalmente, cria alto grau de envolvimento de dirigentes e de servidores no ambiente de trabalho.

Não se trata de administração de pessoal nem da mera gestão de *recursos* humanos. Ela visa mudar a gestão pública, inovar e aprimorar nossa capacidade de atender mais e melhor, incluir servidores e mobilizar seus talentos.

A partir dessa visão, o desenvolvimento de profissionais públicos adquire um peso diferente. A aplicação da gestão por competências tem potencial em todo o ciclo de ações da gestão de pessoas, ou seja, seleção, alocação, desenvolvimento e avaliação de desempenho.

A nova política e a aposta da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

O Decreto 5.707/06 é inovador pelos conceitos que utiliza. Considera capacitação como um processo permanente e deliberado de aprendizagem para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais. Coloca o foco da capacitação na melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público. Propõe, como já falamos, nova abordagem, a gestão por competências, as quais devem ser adequadas aos objetivos institucionais, tendo como referência o Plano Plurianual de governo. Prevê, ainda, a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação.

Sua visão dos “espaços para aprender”, ou seja, do que se configura como “eventos

de capacitação” é abrangente, abarcando: cursos presenciais e a distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos.

Nessa política, é prioridade a adoção de novos métodos de ensino, voltados para sensibilizar e incentivar novas práticas de trabalho no serviço público, em velhas e novas gerações de servidores.

A formação de parcerias e a articulação de uma rede nacional de escolas de governo constituem, de outra parte, seus pilares. Destaca-se, aqui, em particular, a Rede Nacional de Escolas de Governo⁷. No Brasil, a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida no governo federal, nos governos estaduais e municipais, por entes que vão de escolas de governo com regime jurídico, infraestrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais. Buscando atingir toda essa diversidade de instituições, foi formada, em 2003, por iniciativa da ENAP, a Rede Nacional de Escolas de Governo, que tem procurado viabilizar o estabelecimento de contatos mais estreitos por meio de cooperações e parcerias para o desenvolvimento de projetos conjuntos entre as escolas de governo.

A nova política convida os ministérios a elaborar planos de capacitação reais e não burocráticos. Torna, ainda, explícita a obrigação de fortalecimento das áreas de desenvolvimento de pessoas, conforme previsto em seu art. 12⁸.

Para atingir tais objetivos, a nova política confere importância grande à capacitação gerencial e qualificação para ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores. Trata-se, desta

forma, de uma política claramente orientada para a profissionalização do serviço público federal. Paralelamente, a política de gestão de pessoas da atual administração busca a valorização do servidor, sendo revistas as políticas de seleção, de remuneração, de avaliação de desempenho e de capacitação.

Uma estratégia de apoio à implementação da gestão por competências foi

“O modelo de gestão por competências aumenta a responsabilidade dos dirigentes. Saber lidar com a incerteza, correr riscos, aprender coletivamente, questionar-se e mudar o modo de encarar as vantagens proporcionadas pela experiência são algumas de suas implicações.”

desenhada, sob a coordenação do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, cuja criação está prevista no art. 7º do Decreto nº 5.707/06. Esse comitê é leve, formado pelos secretários da Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pelo presidente da ENAP. Espera-se que seja capaz de apoiar e orientar as ações de capacitação, assim como incentivar

as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições e a ampla divulgação das oportunidades.

Cabe ao comitê avaliar os relatórios anuais dos órgãos e entidades, verificando se foram observadas as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal; orientar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores; e promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas.

Nos primeiros meses de seu funcionamento em 2006, o comitê gestor decidiu:

a) oferecer cursos de curta duração para segmentos estratégicos à implantação da nova política, a saber: os subsecretários de Planejamento e Orçamento dos ministérios (SPOA) e seus adjuntos; os diretores de secretarias setoriais responsáveis pela capacitação, no âmbito dos programas do PPA; e os coordenadores de recursos humanos. A meta será de 20h/ano para os SPOA e adjuntos e de 60h/ano para os coordenadores de RH, em 2007;

b) criar curso semi-presencial de Especialização em Gestão de Pessoas, a ser oferecido a partir do segundo semestre de 2007;

c) oferecer oficinas de mapeamento de competências para qualificar a elaboração de planos de capacitação durante o primeiro semestre de 2007;

d) divulgar e oferecer bolsas a servidores lotados nas coordenações de recursos humanos nos curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP, desde que aprovados no processo seletivo;

e) organizar conferência sobre gestão por competências, em 2007, incentivando a inscrição de trabalhos com relatos de experiências concretas, bem ou mal sucedidas na administração pública federal;

f) oferecer seminários, por meio da cooperação técnica internacional da ENAP, sobre o desenvolvimento de pessoas em 2007;

g) aprovar a oferta de curso de Especialização em Gestão de Pessoas (segundo semestre de 2007);

h) realizar seleção pública de oportunidade de capacitação internacional – por exemplo, os cursos oferecidos pela JICA (Agência Japonesa de Cooperação Internacional) – para servidores da área central do sistema (SRH, SEGES e ENAP).

À ENAP, cabe o papel estratégico de formação de quadros dirigentes, buscando dotar o Estado brasileiro de técnicos capazes de assumir postos de alta responsabilidade. Iniciativa, inovação, criatividade são alguns dos atributos que queremos desenvolver em conjunto com esses servidores.

A missão de desenvolver as competências de dirigentes e equipes de servidores não é novidade para a ENAP. Ela foi definida em 2003, antes, portanto, do decreto e coloca, desde então, desafios para a atuação da escola.

O primeiro deles relaciona-se às implicações de se trabalhar com o conceito de competências. A literatura sobre gestão de pessoas tem abordagens bastante diversas à gestão por competências. Não apresenta, contudo, estudos aplicados ao setor público, tampouco relata experiências concretas sobre as formas de capacitar dentro desse modelo, em particular quando se trata de competências relacionais ou pessoais.

Competência pode ser definida como o “tomar iniciativa” e o “assumir responsabilidade” do indivíduo diante das situações

profissionais com as quais se depara (ZARIFIAN, 2001). É um aprendizado que engloba entendimento prático, apoiado em conhecimentos adquiridos. Ela se transforma e se aplica a uma diversidade de situações e pode gerar novos conhecimentos.

A gestão por competências exige atenção prioritária aos aspectos qualitativos do investimento em pessoas e deve ser utilizada para a seleção de pessoas, para o planejamento de carreiras, para a gestão de desempenho e para o desenvolvimento pessoal. Com isso, traz um novo papel para o desenvolvimento de profissionais (gestão do desenvolvimento), o desenvolvimento de competências “na” organização e “sobre” a organização.

A principal consequência desse modelo de gestão é o aumento da responsabilidade dos dirigentes. Saber lidar com a incerteza, correr riscos, aprender coletivamente, questionar-se e, sobretudo, mudar o modo de encarar as vantagens proporcionadas pela experiência são algumas implicações da gestão por competências. Também, é essencial combinar, de forma flexível, competências individuais em redes de trabalho e conferir papel estratégico à sistematização dos processos de aprendizagem. A grande referência para a ação coletiva não é a descrição das atribuições do órgão, mas a visão compartilhada, o sentido comum do trabalho.

Ora, esses conceitos são estranhos à administração pública, orientada tradicionalmente por regras rígidas e com pouquíssimo espaço para experimentação.

O governo dos EUA, segundo estudos da OCDE, definiu um rol de competências nucleares para executivos públicos (qualificações específicas para os postos de trabalho e qualificações gerais), no qual aparecem: capacidade de liderar mudanças; capacidade de liderar pessoas; orientação

para resultados; conhecimentos em gestão de pessoas, capacidade de gestão financeira e gestão de tecnologia de informação; e capacidade de construção de alianças e comunicação.

No Reino Unido, por sua vez, foram definidas competências de líderes orientados para resultados, a saber: criar e comunicar visão de futuro; motivar e desenvolver pessoas para obter alto desempenho; liderar pelo exemplo; empregar a experiência e novas idéias para melhorar resultados; e pensamento estratégico para atingir objetivos.

A ENAP bebe da fonte da profícua cooperação com o governo do Canadá, por meio da nossa parceira, a Escola Canadense do Serviço Público (*Canada School of Public Service*), para definir as competências essenciais a serem desenvolvidas nos nossos cursos. Por meio dela, adaptamos cursos voltados para o desenvolvimento de competências, como a liderança, e debatemos quais as competências críticas para a gestão pública brasileira.

No Canadá, essas competências compreendem: as competências intelectuais, que se referem à capacidade cognitiva e à criatividade; o desenvolvimento futuro de competências, que se traduz na visão do futuro; e as competências de gestão, entre as quais se encontram a gestão-ação, a consciência organizacional, o trabalho em equipe e o desenvolvimento de parcerias. Priorizam-se, também, competências relacionais (relações interpessoais e comunicação) e competências individuais (resistência ao estresse, ética e valores, personalidade, flexibilidade comportamental e autoconfiança).

O processo de construção desse quadro, no âmbito da direção da escola, foi particularmente rico. Constatou-se que, para podermos ensinar competências de

A ENAP definiu suas competências existentes ou a desenvolver em quatro classes:

Classes	Competências
Fundamentais/genéricas	Comprometimento com o serviço público Trabalho em equipe Flexibilidade Sensibilidade social Negociação Comunicação
Organizacionais	Conhecimento da administração pública Capacidade de aprender Comunicação Negociação Planejamento educacional Metodologias de ensino Prospecção de conhecimentos em gestão pública Gestão de escola de governo Conhecimentos de ferramentas de TI e sistemas governamentais
Gerenciais	Liderança inspiradora Senso de direção Comprometimento Gestão integrada e estratégica de recursos (capacidade de planejamento) Visão/mente aberta Capacidade de análise e síntese Implementação equilibrada das políticas públicas Gestão de pessoas
Pessoais e interpessoais	Expansão contínua das fronteiras pessoais Capacidade de articulação Resolução de problemas Iniciativa Cooperação

direção na administração pública federal, precisaríamos contar com servidores e servidoras que já apresentassem essas competências. Como em todas as experiências conhecidas, essas são as competências desejadas. Em parte, já as detemos, em parte teremos de desenvolvê-las.

Capacitar para o desenvolvimento de competências constitui uma mudança significativa na atuação de escolas de governo. O foco, antes dado às atribuições de cada posto de trabalho, passa a ser dado agora ao desenvolvimento do profissional em sintonia com a atuação da organização. Isso

implica também desafios metodológicos, porque as tradicionais aulas magistrais servem, fundamentalmente, para que os grandes mestres exponham suas teorias, mas não dão conta de preparar profissionais para agir e decidir em condições de incerteza e de grande responsabilidade.

Explicitamos, a seguir, o método que a ENAP vem adotando para desenvolver competências de servidores, tomando como exemplo o tema da liderança.

A escolha desse tema justifica-se por atingir diretamente o público-alvo da escola, que forma os quadros de Direção e Assessoramento Superiores do governo federal, assim como as carreiras estratégicas do ciclo de gestão⁹. Trata-se de profissionais que precisam contribuir para o desenho e a consolidação das instituições voltadas para a governança democrática, saber lidar com a diversidade e estimular a cooperação intergovernamental.

O tema desperta reações variadas nos servidores públicos brasileiros: há um temor de que se esteja falando de liderança carismática ou de importação de modismos dos Estados Unidos ou do setor privado.

Na ENAP, trabalhamos com o conceito de “liderança responsável”, que abarca não apenas os cargos mais altos de direção, mas também assessores, equipes e outros níveis de direção das organizações públicas. Vemos o líder como aquele capaz de entender os diversos desafios que lhe são colocados: de inserir a administração pública nacional em um mundo globalizado; de lidar com a crescente complexidade de cada decisão pública; de enfrentar desigualdades; de lidar com as diferenças de gênero; de incorporar o tema da diversidade; de praticar a boa governança; de aumentar a capacidade de governo; e de contribuir para as necessárias reformas (SCHWELLA, 2005).

A literatura sobre o tema vem crescendo, assim como a experiência de oferta de cursos de liderança para dirigentes públicos em todo o mundo, destacando-se o Canadá, os Estados Unidos, a Irlanda e o Reino Unido. Trata-se de um novo desafio de ensino e aprendizagem: as dimensões de auto-conhecimento, autorregulação, motivação, empatia e comunicação social exigem novos métodos de ensino, diferentes das tradicionais aulas expositivas.

Não é tarefa simples nem trivial formar lideranças para as distintas realidades da administração pública brasileira, formada de quadros heterogêneos, diferenças culturais e geracionais, caracterizada por um federalismo de conflitos e não de cooperação ou de subsidiariedade. Por essas razões é que as competências a serem desenvolvidas em complemento à liderança são a escuta ou a comunicação, a formação de consensos e a negociação.

Além disso, entendemos que as lideranças no setor público precisam ser capazes de lidar tanto com problemas estruturados como com problemas complexos, para os quais é preciso ter capacidade de adaptação, de reflexão e de estímulo ao aprendizado. O desafio está, sobretudo, em conseguir oferecer formas de aprendizado voltadas para reflexão, criatividade e iniciativa de modo a contribuir para a preparação de servidores capazes de agir, tomar decisões e melhorar a gestão pública no país.

Os cursos da ENAP combinam exposição dialogada de modelos conceituais, simulações, grupos de discussão e exercícios de visualização. Utilizam-se também estudos de caso e oficinas cujo objetivo primordial é o de favorecer a troca de experiências entre os profissionais públicos.

Cenários e perspectivas

Para concluir, delineamos alguns cenários e perspectivas para o desenvolvimento de competências. O ambiente, marcado, ao mesmo tempo, pela riqueza da diversidade e por grandes desigualdades, impõe-nos constante análise de necessidades futuras de competências na administração pública para a realidade nacional.

Ao analisar o perfil que os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, os chamados gestores, deverão ter no futuro, Ferrarezi e Zimbrão (2006) tratam também das competências necessárias a dirigentes públicos em geral para lidar com as mudanças constantes na(s) realidade(s) brasileira(s). Eles precisam ser capazes de avaliar riscos, fazer julgamentos com precisão e agilidade, reconhecer problemas e interesses, gerenciar diversidade de atores envolvidos, negociar e gerenciar acordos, repactuar regras, conhecer mercados, escutar, ter consciência dos limites, escolher técnicas, métodos e tecnologias e gerenciar ajustes.

Na visão da ENAP, entre as competências a desenvolver no futuro, destaca-se o foco permanente nos princípios da equidade e da democracia. Queremos, também, ajudar a formar servidores capazes de agir como “tradutores culturais”, capazes de compreender diferentes funcionamentos e lógicas e de dialogar com as múltiplas identidades societárias, com atenção especial às questões de raça e de gênero.

O grande desafio é fazer com que a atividade pública seja cada vez mais inovadora. Sem perder de vista os princípios da legalidade e da impessoalidade, sermos capazes de ouvir a sociedade, experimentar e construir um serviço público com homens e mulheres responsáveis, criativos e com alta capacidade de responder a problemas públicos – tanto os velhos como os que nem ousamos a pensar que virão.

(Artigo recebido em novembro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

Notas

¹ Kerche diz que “embora os cargos de confiança sejam de livre provimento, a grande maioria é ocupada por servidores concursados pertencentes ao quadro funcional do Estado brasileiro, mesmo nos mais altos escalões. A maioria dos DAS, na prática, funciona como uma espécie de gratificação ao funcionário público por exercer momentaneamente uma função de confiança no governo.(...) Desde 2005, por meio de decreto assinado pelo presidente Lula, 75% dos DAS de um a três e 50% dos DAS 4 - que, no total, representam 94,5% dos cargos de livre provimento - devem, necessariamente, ser ocupados por funcionários de carreira. O governo limitou seu verdadeiro livre provimento – poder escolher qualquer cidadão, servidor público ou não, para ocupar um posto no governo federal - a apenas 32,5% do total de DAS na estrutura do Executivo. Dito de outra forma, o governo Lula retirou de sua absoluta discricionariedade a nomeação de mais de 13.300 cargos. Dos 520 mil servidores públicos civis na ativa do Poder Executivo, pouco mais de 6.400, ou 1,2%, podem ser livremente indicados para servir ao governo por determinado período sem necessidade de ter passado

por concurso público. Ou seja, 98,8% dos cidadãos que ocupam postos de trabalho no Poder Executivo federal são, necessariamente, funcionários públicos de carreira e passaram por concurso público”.

² Art. 18 da Constituição Federal: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

³ Em “Os desafios federativos” (Revista do Serviço Público, vol. 56, nº 1, jan-mar de 2005), o subsecretário de Assuntos Federativos da Presidência da República, Vicente Trevas, mostra que as singularidades da federação brasileira podem ser compreendidas historicamente. Para o subsecretário, “a federação foi sempre um mecanismo compensatório para que a corda não esticasse a ponto de romper, ou seja, uma equação para compensar desigualdades e reproduzir os interesses do grupo dominante e dos grupos subalternos oligárquicos”.

⁴ Informações disponíveis em <www.brasil.gov.br/estrutura.htm> e no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg), em: <www.siorg.redegoverno.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2006.

⁵ Boletim Estatístico de Pessoal. Jul. 2006. Disponível em <www.servidor.gov.br>, em publicações. Acesso em: 15 dez. 2006.

⁶ São exemplos: o sistema eleitoral brasileiro, inteiramente automatizado, que atende a todos os municípios brasileiros e um universo de 108 milhões de eleitores; a atuação da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que possibilita as atuais vantagens comparativas do agronegócio brasileiro no mercado mundial; e a tecnologia de prospecção de petróleo em águas profundas, desenvolvida pela Petrobras.

⁷ Mais informações em: <www2.ena.gov.br/rede_escolas>.

⁸ Art. 12 do Decreto 5.707/2006: “Os órgãos e entidades deverão priorizar, nos dois primeiros anos de vigência deste Decreto, a qualificação das unidades de recursos humanos, no intuito de instrumentalizá-las para a execução das ações de capacitação”.

⁹ Entre as quais se englobam as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e Analista em Planejamento e Orçamento (APO), cuja formação inicial se dá na ENAP.

Referências bibliográficas

AMARAL, H.K ; LICIO, E.C. Potencialidades para aumentar a capacidade de governo no Brasil. *Teknee – Revista de Estudos Politécnicos*, Portugal: nº 1, 2004.

AMARAL, H.K. Conexões estratégicas para o aumento da eficácia das ações de capacitação de dirigentes públicos. In: CLAD, 2004. Madri: novembro, 2004.

CARVALHO, P.S. Escolas de Governo e Cooperação. In: CLAD, 2005. Santiago, Chile: outubro, 2005.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: a formação do patronato brasileiro* São Paulo: Ed. Globo, 3ª ed, 2001.

FERRAREZI, E.; ZIMBRÃO, A. Formação de carreiras para a gestão contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, in *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 1, jan./mar. 2006.

KERCHE, F. A aparelhamento do Estado?. *Folha de S. Paulo*, 28 set. 2006, p.3.

KARMACK, E. Government Innovation Around the World. *Faculty Research Working Papers Series*, RWP04-010, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Kennedy School of Government, Harvard, 2004.

SCHWELLA, E. “Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança”, in *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 3, jul./set. 2005.

TREVAS, V. Os desafios federativos, in *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, jan./mar. 2005.

ZARIFIAN, P. Valor, organização e competência na produção do serviço - esboço de um modelo de produção de serviço. In: SALERNO, M.S. *Serviço: produção, desempenho e trabalho*. São Paulo: Senac, 2001.

Resumo – Resumen – Abstract**Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira**

Helena Kerr do Amaral

Este artigo trata dos desafios de desenvolver as competências de servidores, de forma a melhorar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. Na primeira parte, apresenta as características da administração pública brasileira em três dimensões: o modelo de carreiras dos servidores, o tipo de federalismo do País e o ambiente sócio-econômico em que opera. Em seguida, analisa a nova política de desenvolvimento de pessoal (Decreto nº 5.707/2006), que tem como foco a gestão por competências, e o papel da ENAP na formação e capacitação de dirigentes e servidores. Ao final, lança um desafio para a administração: a construção de um serviço público altamente capacitado e inovador, que atue dentro dos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Palavras-chave: servidor público; capacitação; competências.

Desarrollo de competencias de servidores en la administración pública brasileña

Helena Kerr do Amaral

Este artículo trata de los retos de desarrollar las competencias de los servidores públicos, de forma a fortalecer la capacidad de gobierno en la gestión de las políticas públicas en Brasil. En la primera parte, se presentan los rasgos de la administración pública brasileña en tres dimensiones: el modelo de carrera de los servidores, el tipo de federalismo en Brasil y el ambiente socio-económico en que opera la administración. A continuación, analiza la nueva política de desarrollo de personal (Decreto 5.707/2006), que tiene como foco la gestión por competencias, y el rol de ENAP en la formación y capacitación de los directivos y servidores. Por fin, presenta un desafío a la administración: la construcción de un servicio público altamente capacitado e innovador, que actúe dentro de los principios de la legalidad y de la impersonalidad.

Palabras clave: servidores públicos; capacitación; competencias.

Developing competencies of public servants in the Brazilian public administration

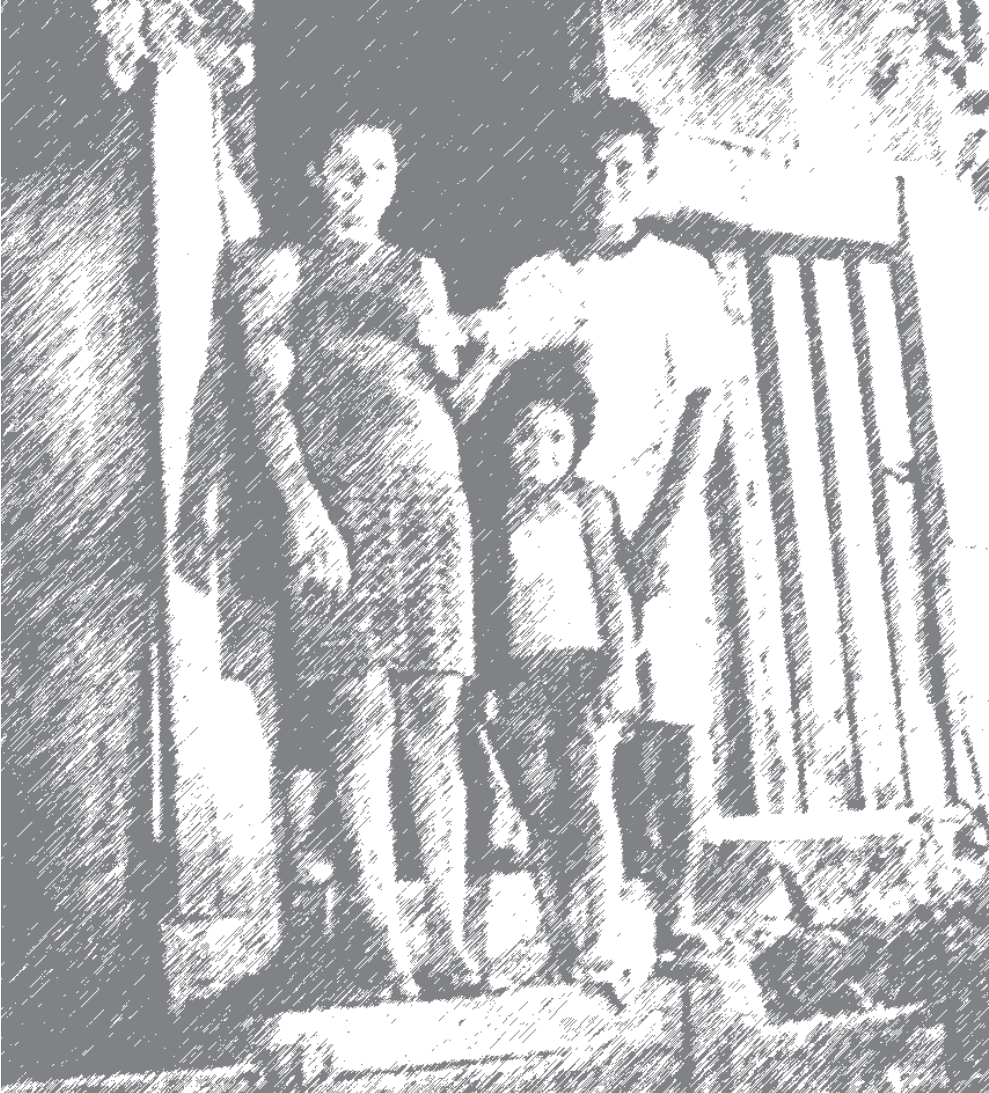
Helena Kerr do Amaral

This article presents the challenges of developing the competencies of public servants in order to increase government capacity to manage public policies in Brazil. In the first part, it highlights the characteristics of the Brazilian public administration considering three dimensions: the public career framework, the Brazilian federalism, and the social and economic environment in which it operates. It then analyzes the new personnel development policy (Decree 5.707/2006), which focuses on the competency management, and the role ENAP plays in the capacity building and the training of public managers and servants. It concludes by posing a challenge for the public administration: to build a well trained and innovative public service acting in accordance with the principles of lawfulness and impersonality.

Key words: public servants; capacity building; competencies.

Helena Kerr do Amaral é presidente da ENAP desde 2003.

Contato: <ap@enap.gov.br>



Reportagem

Os desafios da redução da pobreza e da desigualdade

Por Larissa Mamed Hori e Juliana Silveira de Souza

A desigualdade de renda no Brasil vem declinando de forma contínua, ao mesmo tempo que se verifica redução do nível de pobreza. Entre 2001 e 2004, o coeficiente de Gini (medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda) passou de 0,59 para 0,56 (quanto mais alto o coeficiente, maior a desigualdade). A melhoria decorrente dessa queda é, além disso, mais bem percebida pela população mais pobre. “A média geral de crescimento da renda per capita entre 2001 e 2005 foi de 1% ao ano. Para os 10% mais pobres da população foi de 8%, mas, para os 10% mais ricos, o crescimento foi de 0,9% ao ano”, explicou Ricardo Paes

de Barros, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), no seminário internacional “O desafio da redução da desigualdade e da pobreza”, que ocorreu no IPEA, em Brasília, nos dias 30/11 e 01/12, e contou com a participação de pesquisadores da Argentina, Chile, Colômbia e México. Isso, de acordo com Paes de Barros, é o que reforça a sensação de estagnação econômica sentida pela parcela mais rica da população.

Apesar da queda do coeficiente de Gini de aproximadamente quatro pontos percentuais, o País ainda apresenta alto grau de desigualdade: o 1% mais rico da população apropria essencialmente a mesma

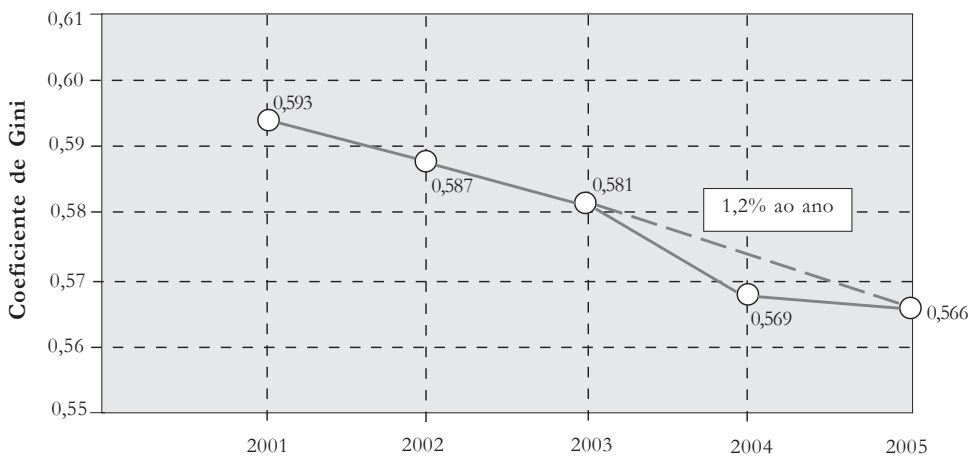


Gráfico 1: Queda da desigualdade de renda no Brasil- 2001-2004

parcela de renda dos 50% mais pobres¹. “Nessa velocidade, precisamos de mais 25 anos de redução contínua da desigualdade para chegarmos à média de desigualdade em que se encontra a Tunísia hoje”, ressaltou Paes de Barros. Em 2001, o coeficiente de Gini do Brasil era de 0,593, enquanto a Tunísia, no ano anterior, apresentava índice de 0,398. “A continuidade é absurdamente importante para garantir a redução da desigualdade”, afirmou.

Determinantes da queda

No “menu” das medidas responsáveis pela queda da desigualdade e da pobreza no Brasil nos últimos dez anos, Sergei Soares, também pesquisador do IPEA, destacou quatro dimensões: a educação, o trabalho, a previdência social e a assistência social.

Educação

Na área de educação, Soares chamou a atenção para alguns programas, entre eles o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Apesar da expansão do ensino fundamental, a continuidade dos estudos

permanece como desafio. Dados da PNAD/IBGE mostram que o número de alunos que freqüentaram o ensino fundamental, em 2003, foi aproximadamente 34 milhões, enquanto o número de alunos do ensino médio, no ano seguinte, não chegou a 9 milhões, enfatizando a importância de políticas educacionais de combate à desistência escolar.

Reynaldo Fernandes, presidente do INEP/MEC, sugeriu, no seminário, que o Programa Bolsa Família poderia ampliar sua atuação, passando a beneficiar famílias com jovens de até 17 anos (idade de conclusão do ensino médio). Para ele, é um erro olhar a educação de forma separada, priorizando apenas o ensino fundamental. “É necessário expandir o investimento no ensino médio e superior. O gasto com ensino superior hoje é alto porque há poucos alunos”, destacou.

Trabalho e previdência social

A Previdência Social também vem contribuindo para combater as desigualdades.

Segundo Sergei Soares, em 2004, 30,6% da população estava abaixo da linha da pobreza. Se não fosse a Previdência, esse percentual seria de 42,1%, diferença que representa 22,4 milhões de pessoas.

Programas de Governo na área de Educação

Fundeb: assiste a crianças da educação infantil ao ensino médio, com o objetivo de diminuir a desigualdade educacional. Para 2006, a previsão de valores foi de 50,7 bilhões de reais, o que corresponde a 48,1 milhões de alunos da rede básica de ensino.

FIES: favorece o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior por meio do financiamento das mensalidades. O programa surge em decorrência do fato de, hoje, 67% dos alunos de ensino superior ingressarem em universidades particulares.

ProUni: atua por meio do fornecimento de bolsas estudantis integrais ou parciais aos estudantes de baixa renda. Como pré-requisito, o ProUni exige a obtenção de nota no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) do ano anterior, o que privilegia a continuidade dos estudos dos alunos recém graduados do ensino médio.

A Previdência também contribui para proteger a queda do beneficiário à condição de pobreza nos casos de acidente, gravidez e invalidez, entre outros.

O salário mínimo também desempenha um dos papéis fundamentais no combate à pobreza. “Ele tem caráter de política de trabalho, e assim impacta o mercado de trabalho, de política assistencial e de política previdenciária, já que indexa o piso do Regime Geral da Previdência”, explicou Soares. O valor do salário mínimo, em termos reais, dobrou em 12 anos. Nos últimos quatro anos, o aumento foi de 50%. De acordo com a PNAD 2005, há 152,7 milhões de pessoas no País em idade ativa, ou seja, com dez anos ou mais e com renda, mesmo que em forma de benefício. Desse total, 38,2 milhões têm rendimento de até um salário mínimo, dos quais 3,5 milhões estão no Norte (8%) e 16,2 milhões no Nordeste (41,8%). No Sudeste, são 12,4 milhões de trabalhadores que recebem até um salário mínimo (32,6%).

Assistência social

Na dimensão da política de assistência social², Soares destacou os programas de transferência direta de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família. O BPC, implementado em 1995, é direcionado ao idoso e ao portador de deficiência, atingindo um total de 2,398 milhões de beneficiários. O Programa Bolsa Família, por sua vez, é destinado a famílias pobres (com renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60,00) e tem como objetivo principal o alívio imediato da pobreza. O Bolsa Família unificou quatro programas já existentes, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão

Alguns programas do Sistema Público de Emprego

Abono salarial: assegurado aos que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal dos empregadores que contribuem para o programa PIS-Pasep. No exercício de 2001/02, a taxa de cobertura era de 94,41% dos beneficiários.

Seguro desemprego: fundamentado em preceito constitucional. Seu objetivo é prover assistência financeira e temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente. O valor a ser recebido pelo beneficiário é baseado no último vínculo empregatício, podendo ser pago em até cinco parcelas.

Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE): visa combater a pobreza e a exclusão social por meio da integração de políticas públicas de emprego e renda com políticas de investimentos voltadas para a geração de empregos. Tem como público-alvo jovens entre 16 e 24 anos. O número de postos de trabalho gerados pelo programa é de, aproximadamente, 15.260 e o quantitativo dos jovens com contratos efetivados pelas empresas foi de 5.620.

Programa Geração de Emprego e Renda (PROGER): conjunto de medidas especiais de crédito para financiar o empreendedor que deseja investir no próprio negócio. Tem como beneficiários os trabalhadores informais, as micro e pequenas empresas, as cooperativas e associações de produção formadas por micro ou pequenos empreendedores, os professores que desejarem adquirir equipamentos de informática e as pessoas físicas que queiram comprar material para construção habitacional.

Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): concede crédito às pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte (com renda bruta anual de R\$ 60 mil). Busca incentivar, assim, a geração de emprego e renda aos chamados microempreendedores populares.

Alimentação e atinge hoje 11,1 milhões de famílias.

O Programa exige dos beneficiários algumas condicionalidades vinculadas à educação – matrícula dos filhos de 6 a 15 anos na escola, com frequência mínima de 85% – e vinculadas à saúde – vacinação, acompanhamento pré-natal e acompanhamento infantil³. “A nova geração de programas sociais, que exigem contrapartida, é algo que veio para ficar”, comentou Renato Baumann, diretor-geral da CEPAL no Brasil.

O impacto dos programas de transferência de renda sobre a redução da desigualdade e da pobreza é significativo. As transferências governamentais (pensões e aposentadorias, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família) respondem, de acordo com Ricardo Paes de Barros, por 80% da queda verificada nos últimos anos.

Contexto internacional

Argentina, Chile, Colômbia e México também vêm adotando iniciativas nacionais de combate à desigualdade e a pobreza. Destacam-se, a seguir, algumas delas.

Programa Jefes de Hogar - Argentina

O programa constitui um conjunto de políticas ativas dirigidas a promover a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. Surgiu em 2002 como consequência da crise econômica enfrentada pelo país. Um levantamento do programa mostra que, em outubro de 2005, mais de 8,5 mil beneficiários inseriram-se no mercado de trabalho. O maior aproveitamento ocorreu em Buenos Aires: dos 537.872 beneficiários, 3,9 mil foram incorporados em empregos permanentes. No âmbito do programa, há incentivos legais destinados ao empregados, que

estabelecem, por exemplo, a redução de contribuições trabalhistas.

De acordo com o Instituto Nacional de Estadísticas y Censos da Argentina (Indec)⁴, 31,4% dos habitantes dos principais aglomerados urbanos do país estão abaixo da linha da pobreza. Abaixo da linha de indigência estão 11,2%. A Argentina está entre os países da América Latina de pobreza moderada. “Tivemos dois grandes fracassos em termos de redução da desigualdade e da pobreza”, ressaltou o pesquisador Leopoldo Tornarolli, do Centro de Estudios Distributivos, Laborales, y Sociales da Universidad de la Plata. “Um é o fracasso de crescimento. Em 30 anos, a média de crescimento foi de menos de 2% ao ano. Se tivesse sido de 4% a.a., a taxa de pobreza estaria hoje em 5%”, afirmou. Entre 1990 e 2005, a América Latina teve redução geral de 20% da pobreza enquanto, na Argentina, a queda foi de 10%. De 1993 a 1999, apesar do crescimento econômico, o índice de pobreza aumentou 12 pontos percentuais na Grande Buenos Aires. “O outro é o fracasso distributivo. Há 30 anos, a Argentina estava no mesmo nível do Uruguai [um dos países da AL com menor índice de pobreza e desigualdade]. Hoje, somos marcadamente diferentes”, disse. Na opinião de Tornarolli, o *Programa Jefes de Hogar* é positivo, mas necessita intensificar



o esforço distributivo. “O desenho de uma política para combater a pobreza é diferente daquele destinado a combater o desemprego”, ressaltou.

Chile Solidario

O Chile é um dos países que obteve êxito na redução da pobreza. Em 1987, a porcentagem da população considerada pobre era de 45,1%; em 2003, esse valor baixou para 18,8%. De acordo com Dante Contreras, da Facultad de Economía y Negocios, 80% dessa redução deveu-se à expansão econômica registrada entre 1987 e 1998. “O crescimento foi homogêneo para todos”, destacou. Uma pesquisa realizada com 4.060 domicílios entre 1996 e 2001, que captou os efeitos da crise asiática (1998-2000), mostrou, por outro lado, a vulnerabilidade das famílias chilenas no médio e longo prazo. “Há grande mobilidade posicional nos oito primeiros décimos da população. Assim, se uma família deixou de ser pobre hoje, não quer dizer que não será pobre no futuro”, afirmou Contreras. “O Chile é menos pobre, mas ainda é um pobre”, disse.

O país implementou o programa *Chile Solidario*, que visa apoiar as famílias mais pobres. O programa é uma proposta do Ministério do Planejamento (Mideplan) e tem como objetivo organizar uma rede de serviços e programas sociais de apoio às famílias de extrema pobreza, aos idosos com mais de 65 anos que vivem sós e aos moradores de rua, bem como reduzir a pobreza ao nível dos países avançados em dez anos. O *Chile Solidario*, em primeiro lugar, convida as famílias para participar de uma rede pública de proteção social. O programa apresenta três componentes. Pelo *Programa Puentes* (apoio psicossocial), as famílias comprometem-se a trabalhar, durante dois anos, com um profissional da área social, denominado “apoio

familiar”, que propõe ferramentas que possibilitarão às famílias construir seus próprios caminhos de superação. O governo concede um “aporte solidario”, de caráter decrescente, entregue à mulher que chefia a família ou à cônjuge do chefe de família. O valor inicial desse crédito é de 10.500 pesos chilenos (equivalente a R\$ 42,30) para os seis primeiros meses⁵. Outro componente do programa é a concessão dos *Subsidios Monetarios* como o Subsidio Único Familiar (SUF), para famílias com crianças menores de 18 anos, Pensão Assistencial da Velhice (PASIS), para os maiores de 65 anos e Subsidio de Água Potável (SAP). Por fim, os beneficiários do *Chile Solidario*, têm assegurado acesso prioritário a esses subsídios e a outros programas sociais nas áreas de saúde, educação, justiça e trabalho, seja de entidades públicas ou privadas.

Colômbia

A Colômbia é um país com elevado grau de desigualdade, tendo, no ano de 2002, o seu índice de Gini medido em 0,57%⁶. Em uma pesquisa realizada pela ONG Planeta Paz, da Noruega, 67% da população total disse considerar-se pobre (60% da população urbana e 88% da população rural) e 8% da população disse já ter deixado de fazer as três refeições por dia, pelo menos uma vez por semana, por falta de recursos financeiros.

A alta concentração de terra – na zona rural, 35,8% dos proprietários detém 0,4% da área total, enquanto 0,06% detém 53% e, na zona urbana, 26% dos proprietários detém 3,2%, enquanto 0,6% detém 58% da área total – e o paramilitarismo agravam essa situação.

Como forma de enfrentamento desse cenário, tem-se desenvolvido políticas sociais que priorizam a descentralização da

gestão, a focalização e a incorporação de novos atores como bancos internacionais.

Na área da saúde, destacou Adriana Rodrigues, pesquisadora do Centro de Investigaciones para el Desarrollo, da Universidade Federal da Colômbia, há 17 milhões de pessoas que não são afiliados ao sistema e não recebem, assim, assistência médica. “Há um desperdício significativo porque o sistema de saúde tem hoje um número muito grande de intermediários”, disse a pesquisadora. Um dos focos da política nessa área é a atenção primária à saúde, tendo como objetivos principais a atenção sanitária e a atenção integral. Outro aspecto é a segurança alimentar, problema decorrente da redução na produção per capita de alimentos. O país apresenta um dos maiores índices de subnutrição infantil da América Latina. Para tanto, está em fase de desenvolvimento um sistema de abastecimento alimentar.

Oportunidades - México

A partir de 1995, o México registrou taxas de crescimento positivas e significativas em sua economia, apesar das crises de 1994-1996 e 2000-2002. O crescimento real anual total do país, no terceiro trimestre de 2005, foi de 3,4%, enquanto, no terceiro trimestre de 2006, foi de 4,6%. Apesar disso, a renda média por família não se recuperou e o México apresenta elevado nível de desigualdade (o coeficiente de Gini foi de 0,47 em 2005). Por outro lado, destacou Fernando Cortés, pesquisador do El Colegio de México, cada vez que há uma crise econômica (como em 1984, 1996 e 2002), verifica-se queda na desigualdade.

O pesquisador questiona se isso representaria um indício de um novo modelo econômico ou se as pesquisas estariam enviesadas. “No décimo decil da amostra, não estão os mais ricos do país.

Nele estão os assalariados, técnicos, funcionários públicos e privados e agentes de vendas”, alertou Cortés. “É preciso mais pesquisa para averiguar se, nos períodos de crise, essa queda da desigualdade não estaria originando-se da restrição do gasto público, que, além de diminuir o gasto de investimento, reduz o gasto com pagamento de salários”, afirmou o pesquisador mexicano.

O governo mexicano vem implementando o programa *Oportunidades*, que, de forma focalizada, articula os diversos programas nas áreas de educação, saúde e nutrição e busca aliviar as condições de extrema pobreza por meio de transferências monetárias diretas. O *Oportunidades* atinge hoje cinco milhões de famílias. Mais da metade dos domicílios nele inscritos encontram-se nos oito estados com menor grau de desenvolvimento humano no México.

No âmbito da educação, o programa procurou identificar as causas de abandono escolar e hoje, encontram-se, nos sete estados mais pobres do país, mais de um terço dos bolsistas de educação básica do programa. Como consequência, observa-se aumento do número de crianças pobres que freqüentam a escola ao lado de crianças das famílias mais ricas. Em relação à nutrição, atualmente, o país apresenta índice de 12,7% de crianças menores de cinco anos e com estatura menor do que a considerada ideal. Em 1999, esse índice era de 17,8%. O programa distribui, gratuitamente, complementos alimentares a crianças e mães beneficiárias. Ele é considerado a principal ferramenta de combate à desnutrição no México, beneficiando 25% das famílias em todo o país.

Notas

¹ Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho, Samuel Franco e Rosane Mendonça. Uma das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. Texto para discussão 194, maio de 2006. Disponível em: <www.uff.br/econ/> . Acesso em: 07 dez. 2006.

² São objetivos da assistência social: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (art. 2º Lei Orgânica da Assistência Social)

³ “Desafios da dimensão política intersectorial para o enfrentamento das desigualdades sociais”. Jeni Vaitsman, Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- MDS. Disponível em: <www.abrasco.org.br>. Acesso em: 08 dez. 2006.

⁴ Dados disponíveis em <www.indec.gov.ar>. O levantamento refere-se à Encuesta Permanente de Hogares, que se aplica em 28 aglomerados urbanos argentinos, que correspondem a 70% da população urbana e 60% da população total do país.

⁵ Valores do Aporte Solidário: 10,5 mil pesos chilenos (R\$ 42,31) para os seis primeiros meses, 8 mil pesos chilenos (R\$ 32,24) entre o sétimo mês e um ano, 5,5 mil pesos chilenos (R\$ 42,31) entre os 13 e 18 meses.

⁶ Dado obtido em: Indicadores sociales: educación, salud, pobreza, tecnología, genero y aspectos de gobernalidad y democracia. Documento elaborado a partir do Informe de Desarrollo Humano 2002, PNUD. Disponível em: <www.comunidadandina.org/estadisticas>.



RSP Revisitada

Usucapião

Texto publicado na RSP de Jan/Mar de 1982 (ano 39, n.1)

Carlos Drummond de Andrade

Era inevitável. Toda vez que se começa a ouvir repetidamente uma palavra incomum, surge a interrogação no ar, desafiando o conhecimento dos mais velhos. E os mais velhos, coitados, nem sempre se acham apetrechados para responder a quem interroga.

No momento, usucapião está ocupando o lugar que um dia pertenceu a plebiscito e depois foi ocupado por hermenêutica, informática, ergometria e outras nebulosas vocabulares, hoje mais ou menos decifradas.

– Papai, que troço é esse de usucapião? – pergunta o garoto de curiosidade insaciável, que, de resto, pouco se importa em saber o sentido das palavras; prefere saber as coisas diretamente. E o pai, que há muitos anos ouvira falar nisso e não guardara na cabeça, responde:

– Hem, usucapião? Usucapião é um negócio que... quer dizer... ora, “pra” que você quer saber, menino?

E vai remanchando, vai ganhando tempo, na esperança de que o garoto pense noutra coisa, mas a definição não aflora à cabeça. O máximo que lhe acode é usufruto. Mas usufruto não resolve. Esse tal de usucapião veio sem avisar, instalou-se na televisão, de mistura com o tal Raul Capitão do jogo do bicho, e o diabo do dicionário não pode ser consultado diante do diabo desse menino, que diabo!

Isso é linguagem de advogado – matuta o pobre homem. Advogado e médico têm cada uma que só serve para complicar a vida. Não viram há pouco essa tal de cine... como é mesmo? cineangiocoronariografia, uf! Aliás, ninguém a pronuncia direito e numa só emissão de voz. A gente tem de decorar, e mesmo assim na hora não sai de jeito nenhum.

Consultado finalmente o dicionário, torna-se possível usar sem receio o vocábulo novo. Novo é maneira de dizer: tão velho na língua que o dicionário o chama de “forense” e “antiquado”. Recupera-se o ignorante: se é forense, como é que ia saber? Se é antiquado, para que foi trazido à televisão sem ser pela boca do Prefeito Odorico? Não está certo!

Não há nada como ler dicionário. Sai-se enriquecido e apto a brilhar em conversa de botequim ou de ônibus. Assim como Fernando Sabino lançou o mentecapto, palavra que andava em recesso há longos anos e voltou com toda a força, pode-se soltar calmamente na praça o usucapto, e mesmo o fabuloso verbo usucapir:

– Minha lavadeira, lá do morro do Nheco, está usucapindo um bom naco de terra. E merece.

Usucapiente, por que não? Pelo Brasil afora há no momento uma quantidade de usucapientes, ou que pelo menos se preparam para a usucapionagem. Milhões

de brasileiros usucapem ou almejam usucapir, como legítimos usucaptores.

Mas o usucapião, mesmo sabendo-se agora o que seja, continua um tanto mágico ou misterioso, mais misterioso do que mágico. Então era isso? E funciona? Quem garante, mesmo, que funciona? Quem sabe se, depois de usucapir, o indivíduo não será forçado a desusucapir às pressas?

A usucapição está sendo proclamada com tanta ênfase e banda de música que dá para desconfiar. Até bem pouco, ninguém falava em usucapião, a ponto de se perder na memória coletiva o significado da palavra. E eis que reverdece o vocábulo, com todo o viço político que o governo, por seus porta-vozes, lhe empresta.

Usucapião virou presente de Natal às massas despossuídas. Um Papai Noel surpreendente tira da sacola áreas e mais áreas de terras e atira-as à multidão:

– Usucapião para vocês, queridos! De dez anos! De cinco, até de menos! Usucapião à vontade do freguês, tem de todas as qualidades!

Na oferta gentil, todo um passado-presente esquecido, de lutas ferozes pela posse e domínio da terra, invasões, grilagens, demandas, despejos, trecos jogados fora ou destruídos, oficiais de justiça respaldados por metralhadoras, pânico e mortes. Tudo acabou, ninguém mais vai sofrer as amarguras da expulsão e do desabrigo. Todos usucapem. Favelas usucapinas, cantai e dançai no sétimo-céu da vida!

Tudo bem. Era o que os humildes sonhavam e não tinham esperança de alcançar. Posse pacífica e ininterrupta de uns metros de terra, papel passado, futuro garantido, todas as pelúcias da propriedade.

Ah, por que os maiores não tiveram há mais tempo a santa idéia? A idéia

contrária é que vigorava, e como. Felizmente, passou. Os senhores e senhoras usucapidos e usucapientes são convidados a passar no escritório mais próximo do PDS (eu disse PDS, não confundir com outras siglas, que não são de nada) e preencher a fichinha de inscrição como eleitor. Do governo, claro. Sem usucapião distribuível, o PMDB e os outros chuchem o dedo.

Carlos Drummond de Andrade

Nasceu em Itabira, Minas Gerais, em 1902. Durante o Estado Novo, foi chefe de gabinete do Ministro da Educação. Em 1947, passou a trabalhar para o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Aposentou-se em 1962. Escritor e poeta, também colaborou como cronista do “Correio da Manhã” e do “Jornal do Brasil”. Faleceu em 1937, no Rio de Janeiro.

Para saber mais

Sobre os programas de combate à desigualdade e à pobreza

No Brasil

- www.mds.gov.br
- www.ipea.gov.br
- www.ibge.gov.br
- www.mec.gov.br
- www.inep.gov.br
- www.mte.gov.br
- www.previdencia.gov.br
- www.bancomundial.org
- www.eclac.org/brasil

Na Argentina

- www.trabajo.gov.ar/jefes
- www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/

No Chile

- http://chilesolidario.gov.cl
- www.facea.uchile.cl

No México

- www.oportunidades.gob.mx
- www.inegi.gob.mx

Na Colômbia

- www.comunidadandina.org/estadisticas.asp
- www.cid.unal.edu.co

Sobre vigilância sanitária

- www.anvisa.gov.br
- www.saude.gov.br
- www.ans.gov.br

Sobre capacitação de servidores públicos

- www.enap.gov.br
- www.clad.org.ve

Sobre a questão de gênero

- www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm
- *Pesquisa ENAP*. Gênero, raça e competências de direção no serviço público federal. ENAP: Brasília, 2006.

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 CEP: 70610-900 – Brasília, DF, A/C Larissa Mamed, Assessoria da Presidência.

Acontece na ENAP

11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Foram divulgadas as dez iniciativas premiadas na 11ª edição do concurso, promovido pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio das embaixadas da Espanha e da França. O resultado final do concurso será divulgado em março, na

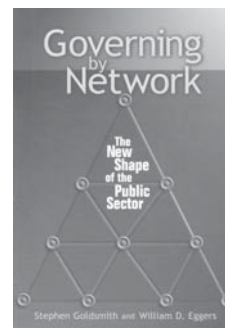
inovação
inovação
inovação

cerimônia de premiação. As dez experiências são: “Gestão da pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação”, da Eletronorte; “Apuração automática do desempenho da distribuição do serviço Sedex” e “Implantação do pré-atendimento na Agência dos Correios Adolfinha de Pinheiros – SP”, ambas da ECT; “Gestão dos escritórios brasileiros de turismo no exterior”, da Embratur; “Como um protocolo de classificação de risco pode qualificar o encaminhamento dos pacientes na emergência” e “Reinserção do aluno ao seu ambiente de convívio escolar e social após a alta hospitalar”, ambas do Hospital de Clínicas de Porto Alegre; “Melhoria de gestão com foco no trinômio: pessoas, processos e tecnologia de informação” e “Projeto hospitais sentinela: uma estratégia de vigilância de pós-comercialização de produtos de saúde”, ambas da Anvisa; e “Sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” e “Rede SUAS: o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social”, ambas do MDS.

Lançamento

Está previsto para fevereiro de 2007 o lançamento da tradução *Governar em rede* (Governing by network, Brookings Institution Press; Harvard University, 2004), de Stephen Goldsmith e William D. Eggers.

A obra parte da observação de que um governo depende hoje de um vasto complexo de parceiros de organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos para a prestação de serviços antes realizados por ele próprio. A realização das metas políticas corresponde, assim, menos àquilo que é produzido pelos próprios servidores públicos e mais à maneira como eles engajam e gerenciam parceiros externos. Esse novo modelo é denominado pelos autores de “governar em rede”. Nele, dizem Goldsmith e Eggers, “as principais responsabilidades dos executivos não mais irão centrar-se na gestão de pessoas e programas, mas, sim, na organização de recursos, muitas vezes pertencentes a outros, de modo a produzir valor público”. Isso impõe também desafios: gerir uma rede de parceiros é bastante diferente de gerir divisões de servidores públicos e programas. Esses desafios são ilustrados com vários estudos de caso e exemplos de boas práticas. O livro recebeu, em 2005, o Louis Brownlow Book Award, prêmio conferido anualmente pela National Academy of Public Administration (Academia Nacional de Administração Pública dos EUA), que reconhece e incentiva contribuições acadêmicas e práticas no campo da administração pública. Sobre os autores: Stephen Goldsmith foi prefeito de Indianapolis (1992 a 1999) e é professor da Universidade de Harvard. William D. Eggers é diretor global da Deloitte Research/Public Sector e membro da Manhattan Institute for Policy Research.



Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

Akemi Kamimura (USP)

Carla Patricia Bahry (Universidade Corporativa Banco do Brasil)

Clarice Gomes de Oliveira (ENAP)

Denise Poiani Delboni (EDESP-FGV)

Elisabete Ferrarezi (UnB)

Francisco Moraes da Costa Marques (MAPA)

Frederico Barbosa (IPEA)

Hironobu Sano (EAESP-FGV)

Hugo Pena Brandão (Universidade Corporativa Banco do Brasil)

José Luiz Pagnussat (ENAP)

José Mendes de Oliveira (ENAP)

Juliana Silveira de Souza (ENAP)

Marcos Vinicius Pó (EAESP-FGV)

Maria da Graça Corrêa Jacques (UFRGS)

Mariana Pedrosa Guedes

Natália Massaco Koga (ENAP)

Rosana Dias Leitão (Embrapa)

Vanessa Chervenski (ENAP)

Zilma Borges (EAESP-FGV)

Índice alfabético – Vol. 57

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético – autor

AMARAL, Helena Kerr do. *Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira*. V. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 549.

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Usucapião*. RSP- Revisitada. *Texto publicado na RSP jan./ mar. de 1982. (ano 39 n. 1)*. v. 57, n. 4, out./ dez, 2006, p. 473.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. *As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 169.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 113.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: uma conversa sobre liderança*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.259.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p.427.

ATTAYDE, Maria Cristina. *Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 5-21.

BOECKMANN, Clara Emilie; ANDRADE, Nevtton Borba de. *Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 191.

CARNEIRO, Sérgio Antonio Martins. *Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 23.

COMISSÃO EUROPÉIA. *A reorganização das retaguardas administrativas de governo para a melhoria dos serviços públicos eletrônicos*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 87.

CORRÊA, Izabela Moreira; AMARAL, Vanúzia Gonçalves. *Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada*. v. 57, n.2, abr./jun. 2006, p. 149.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 63.

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 51.

FREYRE, Gilberto. *Em torno do avigoramento dos modernos executivos - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de maio/ago. de 1973 (v. 108, n.2)*. v. 57, n.1, jan./mar. 2006, p. 125.

FURTADO, Celso M. *Teoria da estrutura em organização – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946(v. 1, ano 9, n. 2, p.17-26)*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 439.

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

HORI, Larissa Mamed; SOUZA, Juliana Silveira. *Reportagem TÍTULO*.v.57, n. 4, out./dez. 2006, p. 565.

LETA, Jacqueline; CARISEY, Martine; SÉCHET, Patrick; OHAYON, Pierre. *As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França*. v. 57, n. 4, out./dez., p. 531.

MESQUITA, Camile Sahb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas no desenho federativo: uma análise do Programa Bolsa Família- 2003-2006*. v. 57, n. 4, out./ dez. p. 465.

NUNES, Pedro. *O sênior executive service: especial referência ao perfil do top public service em Portugal*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 211.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A gestão de pessoas como um recurso estratégico*. Departamento de assuntos econômicos e sociais. V. 57, jul./set. 2006, p. 389.

PAIVA, Luis Henrique. *A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 339.

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly Cristina Nóbrega. *Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infaero – Sede*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 507.

RAMOS, Guerreiro. *A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de ago./set. de 1946(v. III, ano IX, nº 2e3)*. v.57, n. 2, abr./jun. 2006, p.267.

SÁ, Marta Luiza Damasco de. *Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a ANVISA*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 489.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; CHEDE, Gísela Dias. *Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 363.

VILLORIA, Manuel. *Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 297.

Índice alfabético – assunto

Alta administração pública

ASAZU, Claudia. *Reportagem: uma conversa sobre liderança*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.259-266.

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 51-62.

FREYRE, Gilberto. *Em torno do avigoreamento dos modernos executivos - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de maio/ago. de 1973 (v. 108, n.2)*. v. 57, n.1, jan./mar. 2006, p. 125-135.

NUNES, Pedro. *O sênior executive service: especial referência ao perfil do top public service em Portugal*.v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 211-240.

Aprendizagem

ASAZU, Claudia. *Reportagem: uma conversa sobre liderança*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.259-266.

Capacitação profissional

AMARAL, Helena Kerr do. *Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira*. V. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 549-563.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p.427-437.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 63-86.

Ciência e tecnologia

LETA, Jacqueline; CARISEY, Martine; SÉCHET, Patrick; OHAYON, Pierre. *As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França*. v. 57, n. 4, out./dez., p. 531.

Cinema

ATTAYDE, Maria Cristina. *Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 5-21.

Competência

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 51-62.

FREYRE, Gilberto. *Em torno do avigoramento dos modernos executivos - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de maio/ago. de 1973 (v. 108, n.2)*. v. 57, n.1, jan./mar. 2006, p. 125-135.

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

NUNES, Pedro. *O sênior executive service: especial referência ao perfil do top public service em Portugal*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 211-240.

Concurso

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 113-123.

Conflito de intereses

VILLORIA, Manuel. *Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 297-338.

Corrupção

VILLORIA, Manuel. *Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 297-338.

Crônicas

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Usucapião*. RSP- Revisitada. *Texto publicado na RSP jan./ mar. de 1982. (ano 39 n. 1)*. v. 57, n. 4, out./ dez, 2006, p. 473-575.

Desigualdade

HORI, Larissa Mamed; SOUZA, Juliana Silveira. *Reportagem TÍTULO*.v.57, n. 4, out./dez. 2006, p. 565-571.

MESQUITA, Camile Sahb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas no desenho federativo: uma análise do Programa Bolsa Família- 2003-2006*. v. 57, n. 4, out./ dez. p. 465-487.

Departamentalização

FURTADO, Celso M. *Teoria da estrutura em organização – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946(v. 1, ano 9, n. 2, p.17-26)*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 439-452.

Empresa pública

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; CHEDE, Gísela Dias. *Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 363-388.

Escola de governo

AMARAL, Helena Kerr do .*Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira*. V. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 549-563.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p.427-437.

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 63-86.

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 51-62.

Estrutura organizacional

FURTADO, Celso M. *Teoria da estrutura em organização – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946(v. 1, ano 9, n. 2, p.17-26)*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 439-452.

RAMOS, Guerreiro. *A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de ago./set. de 1946(v. III, ano IX, nº 2e3)*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.267-282.

NUNES, Pedro. *O sênior executive service: especial referência ao perfil do top public service em Portugal*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 211-240.

SÁ, Marta Luiza Damasco de. *Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a ANVISA*. v. 57, n 4, out./dez. 2006, p. 489-505.

Federalismo

MESQUITA, Camile Sahb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas no desenho federativo: uma análise do Programa Bolsa Família- 2003-2006*. v. 57, n. 4, out./dez. p. 465-487.

Financiamento

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. *As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 169-190.

ATTAYDE, Maria Cristina. *Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 5-21.

Formação profissional

FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 63-86.

FIGUEIREDO, João; TAVARES, Luís Valadares. *Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 51-62.

Gasto público

PAIVA, Luis Henrique. *A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 339-362.

Gênero

LETA, Jacqueline; CARISEY, Martine; SÉCHET, Patrick; OHAYON, Pierre. *As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França*. v. 57, n. 4, out./dez., p. 531.

Gestão de pessoas

BOECKMANN, Clara Emilie; ANDRADE, Nevton Borba de. *Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 191-210.

CARNEIRO, Sérgio Antonio Martins. *Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 23-49.

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

NUNES, Pedro. *O sênior executive service: especial referência ao perfil do top public service em Portugal*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 211-240.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A gestão de pessoas como um recurso estratégico*. Departamento de assuntos econômicos e sociais. V. 57, jul./set. 2006, p. 389-426.

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly Cristina Nóbrega. *Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infaero – Sede*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 507-529.

Gestão por competências

AMARAL, Helena Kerr do. *Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira*. V. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 549-563.

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

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly Cristina Nóbrega. *Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infaero – Sede*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 507-529.

Incentivo fiscal

ATTAYDE, Maria Cristina. *Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*. v. 57, n. 1, jan. /mar. 2006, p. 5-21.

Infra-estrutura pública

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. *As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura*. v. 57, n. 2, abr. /jun. 2006, p. 169-190

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; CHEDE, Gísela Dias. *Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 363-388.

Inovação

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 113-123.

Intra-empendedorismo

PESSOA, Eliana; OLIVEIRA, Kelly Cristina Nóbrega. *Perfil intra-empendedor: um estudo inicial em funcionários da Infaero – Sede*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 507-529.

Liderança

ASAZU, Claudia. *Reportagem: uma conversa sobre liderança*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.259-266.

FREYRE, Gilberto. *Em torno do avigoreamento dos modernos executivos - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de maio/ago. de 1973 (v. 108, n.2)*. v. 57, n.1, jan./mar. 2006, p. 125-135.

Mérito

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A gestão de pessoas como um recurso estratégico*. Departamento de assuntos econômicos e sociais. V. 57, jul./set. 2006, p. 389-426.

Modernização administrativa

BOECKMANN, Clara Emilie; ANDRADE, Nevton Borba de. *Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 191-210.

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 113-123.

Mudança organizacional

BOECKMANN, Clara Emilie; ANDRADE, Nevton Borba de. *Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p. 191-210.

Orçamento

PAIVA, Luis Henrique. *A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 339-362.

Parceria público privada

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. *As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura*. v. 57, n. 2, abr./ jun. 2006, p. 169-190.

Perícia médica

CARNEIRO, Sérgio Antonio Martins. *Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 23-49.

Pesquisa

LETA, Jacqueline; CARISEY, Martine; SÉCHET, Patrick; OHAYON, Pierre. *As mulheres na pesquisa, no desenvolvimento tecnológico e na inovação: uma comparação Brasil/França*. v. 57, n. 4, out./dez., p. 531-548.

Pobreza

HORI, Larissa Mamed; SOUZA, Juliana Silveira. *Reportagem TÍTULO*.v.57, n. 4, out./dez. 2006, p. 565-571.

MESQUITA, Camile Sahb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas no desenho federativo: uma análise do Programa Bolsa Família- 2003-2006*. v. 57, n. 4, out./ dez. p. 465-487.

Política de emprego

PAIVA, Luis Henrique. *A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 339-362.

Política salarial

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A gestão de pessoas como um recurso estratégico*. Departamento de assuntos econômicos e sociais. v. 57, jul./set. 2006, p. 389-426.

Política social

HORI, Larissa Mamed; SOUZA, Juliana Silveira. *Reportagem TÍTULO*.v.57, n. 4, out./dez. 2006, p. 565-571.

MESQUITA, Camile Sahb. *Contradições do processo de implementação de políticas públicas no desenho federativo: uma análise do Programa Bolsa Família- 2003-2006*. v. 57, n. 4, out./ dez. p. 465-487.

PAIVA, Luis Henrique. *A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 339-362.

Racionalização

RAMOS, Guerreiro. *A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de ago./set. de 1946(v.III, ano IX, nº 2e3)*. v.57, n. 2, abr./jun. 2006, p.267-282.

Reforma administrativa

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 113-123.

Reforma previdenciária

CORRÊA, Izabela Moreira; AMARAL, Vanúzia Gonçalves. *Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada*. v. 57, n.2, abr./jun. 2006, p. 149-168.

Revisão judicial

CORRÊA, Izabela Moreira; AMARAL, Vanúzia Gonçalves. *Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada*. v. 57, n.2, abr./jun. 2006, p. 149-168.

Saúde ocupacional

CARNEIRO, Sérgio Antonio Martins. *Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 23-49.

Sociedade de economia mista

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; CHEDE, Gisela Dias. *Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 363-388.

Sociologia

RAMOS, Guerreiro. *A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de ago./set. de 1946(v. III, ano IX, nº 2e3)*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.267-282.

Sustentabilidade das políticas públicas

ATTAYDE, Maria Cristina. *Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*. v. 57, n. 1, jan./mar. 2006, p. 5-21.

SÁ, Marta Luiza Damasco de. *Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a ANVISA*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 489-505.

Teoria da Administração

FURTADO, Celso M. *Teoria da estrutura em organização – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946(v. 1, ano 9, n. 2, p.17-26)*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 439-452.

RAMOS, Guerreiro. *A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração – RSP Revisitada – Texto publicado na RSP de ago./set. de 1946(v. III, ano IX, nºs 2e3)*. v. 57, n. 2, abr./jun. 2006, p.267-282.

União Européia

ASAZU, Cláudia. *Reportagem: escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p.427-437.

VILLORIA, Manuel. *Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada*. v. 57, n. 3, jul./set. 2006, p. 297-338.

Vigilância sanitária

SÁ, Marta Luiza Damasco de. *Mecanismos de sustentabilidade das políticas de vigilância sanitária: um olhar sobre a ANVISA*. v. 57, n. 4, out./dez. 2006, p. 489-505.

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 7018 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série Cadernos ENAP



Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

31 *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal.*

Canada School of Public Service /
Pesquisa ENAP.

2006, 68 p.

O relatório, que teve sua publicação apoiada pela Canadá School of Public Service, apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a dificuldade de acesso de mulheres e negros aos cargos superiores da administração pública federal, bem como os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o desempenho de cargos de direção desses segmentos.

30 *Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação/ Cartilha da gestão do conhecimento no serviço público/ Guia sobre a gestão de riscos no serviço público.*

Canada School of Public Service /
Stephen Hill.

2006, 58 p.

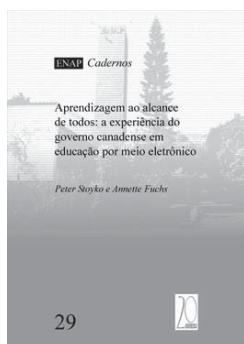


Este Caderno traz três relatórios de pesquisa internacionais. O primeiro contém uma exploração inicial da literatura sobre o tema da inovação. Sua intenção é consi-

derar as implicações desse conceito para a aprendizagem organizacional, bem como fatores que motivam a inovação. O segundo relatório descreve, em linhas gerais, o campo da gestão do conhecimento e sua aplicação no setor público. O terceiro, por sua vez, pretende criar um ponto de partida para se aprender e trabalhar com o conceito de gestão de riscos e fornecer uma noção dos obstáculos que devem ser enfrentados na incorporação da gestão de riscos a processos decisórios governamentais.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Conheça a série Cadernos ENAP



Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

29 *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*

Peter Stoyko e Annette Fuchs.

2005. 70 p.

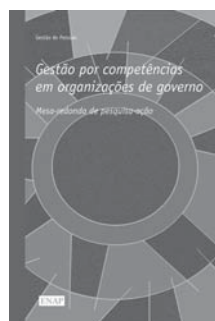
Este trabalho faz uma análise das possibilidades e dos limites da aprendizagem por meio eletrônico (e-learning) no setor público, a partir da experiência canadense. Publicado originalmente pelo Canada School of Public Service (CSPS), tem por objetivo disseminar a utilização dessa modalidade de ensino a educadores e técnicos que trabalhem diretamente com Educação a Distância (EAD) no setor público.

28 *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.*

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

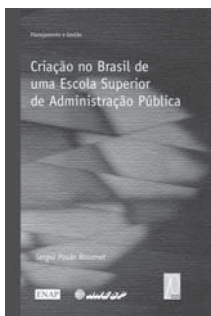
Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

Livros ENAP



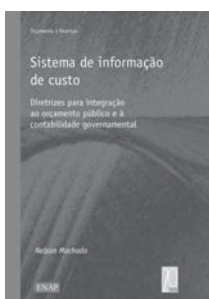
Gestão por competências em organizações de governo. Mesa-redonda de pesquisa-ação
Alexandre Kalil Pires e outros (autores)
Sideni Pereira Lima (relator).
2005. 100 p.

Resultado das discussões da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação em gestão por competências, formada por gestores públicos e especialistas convidados pela ENAP, o livro traz conceitos, questões e desafios para o desenvolvimento de competências no setor público, além de relatos de várias organizações de governo que aplicam a abordagem da competência na gestão de pessoas.



Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública
Sergio Paulo Rouanet. 2005. 96 p.

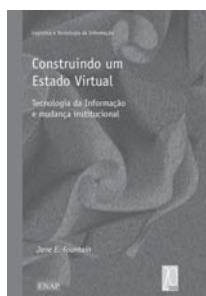
Relatório do Embaixador Sergio Rouanet, elaborado em 1982, no qual se propõe a criação de uma escola de governo para a formação e qualificação dos quadros de servidores públicos de nível superior, de forma a modernizar e tornar eficiente a administração pública federal. O estudo do embaixador constitui a base em que foram criadas a ENAP e a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



Sistema de informação de custo - Diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental
Nelson Machado. 2005. 196 p.

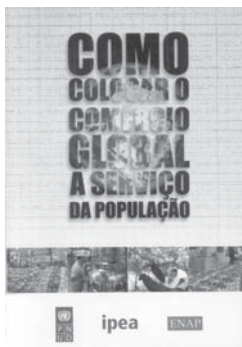
Este trabalho propõe diretrizes para a construção de um sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistemicamente ao orçamento público e à contabilidade governamental. O sistema de

custo proposto, construído a partir do estudo de três áreas de conhecimento – orçamento público, contabilidade governamental e gestão de custos – tem como objetivo principal fornecer informações alinhadas com a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gestores no uso dos recursos públicos.



Construindo um Estado Virtual - Tecnologia da informação e mudança institucional
Jane E. Fountain. 2005. 296 p.

Jane E. Fountain analisa nesta obra os desafios do uso das tecnologias na construção de um Estado mais eficiente e o tema da cooperação inteorganizacional. Sua originalidade está no convite à releitura dos estudos clássicos sobre a burocracia e das teorias institucionalistas, caminho que nos leva a compreender os impactos previstos e imprevisos das mudanças nos processos de trabalho resultantes da incorporação das novas tecnologias.



Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População. Kamal Malhotra e outros. Co-edição IPEA/ENAP/PNUD. 2004. 479 p.

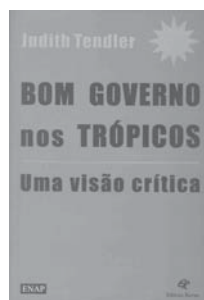
Coletânea que trata dos desafios do comércio global de forma contemporânea e progressista. Seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio. Destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política.



Guia de Gerenciamento no Setor Público. Serge Alecian e Dominique Foucher. Co-edição ENAP/REVAN. 2001. 392 p.

Um guia para executivos do serviço público, bem como de empresas privadas. Nele, os autores procuram explorar desde o conceito de “gerenciar” até as regras do

bom gerenciamento, sendo as principais delas resumidas na “Regra dos 4Cs” (coerência, coragem, clareza e consideração). De fácil leitura, o livro é dividido em capítulos específicos para cada nível de gerência.



Bom governo nos trópicos - uma visão crítica. Judith Tendler (org.). 1998. 288 p.

Professora de economia política do MIT, Judith Tendler apresenta o resultado da pesquisa de campo de quatro projetos implantados no Ceará durante os governos de Tasso Jereissati (1986-1990) e Ciro Gomes (1990-94). Demonstra a possibilidade de sucesso de práticas inovadoras de assistência à população, adotadas pela administração pública estadual em meio a restrições orçamentárias.

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 57 – 2006

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 tecle 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.enap.gov.br
 E-mail: publicacoes@enap.gov.br