

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 56, nº 2 - Abr/Jun 2005 - ISSN:0034/9240

**A reforma do Poder Judiciário sob a ótica
do governo federal**

Sérgio Rabello Tamm Renault

**Indicadores para diagnóstico, monitoramento e
avaliação de programas sociais no Brasil**

Paulo de Martino Jannuzzi

**Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero:
dimensões chave e exemplos práticos**

Diane Elson

**Gestão por competências: métodos e técnicas
para mapeamento de competências**

Hugo Pena Brandão e Carla Patrícia Bahry

**Abrangência, inserção e impacto transformador dos
sistemas de compras eletrônicas na administração
pública – análise do Siasg/Comprasnet**

Ciro Campos Christo Fernandes

**Palestra: A reforma da formação para
carreiras da ENA-França**

Eliane Chemla

Entrevista: Eduardo Campos – Inovar para crescer

ENAP

RSP

Brasília - 2005

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

Diretora de Desenn. Gerencial: Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio 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 Izabel Valladão de Carvalho, 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, Celio Y. Fujiwara, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Celio Y. Fujiwara

– *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral*

de Editoração: Livino Silva Neto – *Assessor da*

Coordenação-Geral de Editoração: Rodrigo Luiz

Rodrigues Galletti – *Revisão:* Luiz Antonio Violin

– *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração*

eletrônica: Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959.

A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2005

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 13,00

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 / 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

Endereço Eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal The reform of the Judiciary from the federal government perspective <i>Sérgio Rabello Tamm Renault</i>	127
Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil Indicators for social policy making and evaluation in Brazil <i>Paulo de Martino Jannuzzi</i>	137
Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples <i>Diane Elson</i>	161
Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências Competence-based management: methods and techniques of competence mapping <i>Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Babry</i>	179
Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet Comprehensiveness, insertion and transformative impact of the electronic procurement systems in the public administration - an analysis of the Siasg/Comprasnet <i>Ciro Campos Christo Fernandes</i>	195
<i>Palestra:</i> A reforma da formação para carreiras da ENA-França <i>Eliane Chemla</i>	217
<i>Entrevista:</i> Eduardo Campos – Inovar para crescer	225
<i>RSP Revisitada</i> Machado de Assis funcionário público	237
Para saber mais	249
Acontece na ENAP	250

A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal

Sérgio Rabello Tamm Renault

A reforma do Judiciário é daqueles temas que, volta e meia, retornam à agenda política do País, suscitando discussões infundáveis e inconclusas. É necessário reconhecer, contudo, que, nos últimos anos, o assunto passou a ser realmente enfrentado como uma questão de Estado e que avanços importantes foram alcançados. A morosidade da Justiça, a obsolescência, a ineficiência e a pouca transparência da máquina pública a serviço do Poder Judiciário são alguns dos problemas apontados aqui e ali a justificar a necessidade da reforma. Na assembléia constituinte que elaborou a Constituição Federal, em vigor desde 1988, e nas diversas oportunidades surgidas no âmbito do Congresso Nacional a partir de então, temas relacionados ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário foram freqüentemente recolocados. A verdade é que há um certo consenso, entre os que se ocupam a refletir sobre o tema, de que o Poder Judiciário precisa passar por uma reforma. Mas que reforma é essa de que tanto se fala?

A primeira questão que se coloca é a necessidade de definir os objetivos fundamentais a serem alcançados com a reforma. O primeiro deles deve ser o da ampliação do acesso das pessoas à prestação jurisdicional do Estado, a partir do reconhecimento de que não há exercício pleno de cidadania sem a possibilidade de acesso a esse serviço essencial. Em um país marcado por vergonhosas desigualdades sociais como o Brasil, o problema do acesso assume proporções realmente preocupantes. O outro objetivo da reforma deve ser o de garantir que os serviços prestados àqueles que a eles têm acesso sejam de melhor qualidade. Em outras palavras, não basta o acesso, é necessária também a qualidade do serviço.

Convém destacar a necessidade de haver um diagnóstico sobre os principais problemas que explicam o mau funcionamento do sistema judicial no Brasil. De forma bastante sintética, podemos afirmar que esses principais problemas são os seguintes:

- *Lentidão na tramitação dos processos judiciais* – Não há dúvidas de que a tramitação dos processos no Brasil é muito lenta e que esse é o problema apontado normalmente pela população como o grande mal do nosso sistema judicial.

- *Pouca transparência* – O sistema judicial brasileiro é hermético, refratário a mudanças e de difícil compreensão por parte dos operadores do Direito e da população em geral. O que verificamos no decorrer dos anos é que o Judiciário nunca se abriu publicamente para que seus problemas e suas dificuldades fossem partilhados por todos agentes e não se verificou uma preocupação nacional em relação à necessidade de formulação de uma política pública para o seu melhor funcionamento.

- *Obsolescência administrativa* – O Judiciário brasileiro precisa chegar ao século XXI. De todas as instituições do Estado, a que menos se modernizou, nos últimos anos, no País, foi o Poder Judiciário, seja por falta de recursos, seja por falta de compreensão do papel fundamental que exerce em favor da cidadania. A utilização adequada dos recursos tecnológicos disponíveis no mercado é uma urgência inegável para que o Judiciário possa, efetivamente, prestar os serviços demandados pela população.

- *Dificuldade de acesso* – Como já mencionado, parte significativa da população brasileira não tem sequer acesso aos serviços jurisdicionais prestados pelo Estado, o que por si só demonstra que a reforma do Judiciário, entendida, no seu sentido mais amplo, é providência necessária para o aperfeiçoamento da nossa democracia.

- *Complexidade estrutural* – O sistema judicial brasileiro é composto por uma série de órgãos e estruturas que dificultam sua compreensão. Essa complexidade estrutural decorre da forma como a Constituição Federal determina a própria organização do Poder Judiciário e também da evolução da organização da instituição no decorrer da história, considerando-se os diferentes níveis de demanda social pelos serviços jurisdicionais prestados pelo Estado. Não há, no Brasil, um só Poder Judiciário. Há, na verdade, vários poderes judiciários. Temos a Justiça Federal, a Justiça comum dos estados da Federação, as Justiças especializadas (militar, trabalhista e eleitoral), a primeira e a segunda instâncias, os tribunais superiores, os juizados especiais, etc. Em suma, temos 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e praticamente nenhuma interligação entre eles ou, conforme se expressou o ministro Sepúlveda

Pertence, do STF, esses tribunais são “ilhas de um grande arquipélago sem nenhuma comunicação entre elas”.

• *Concentração de litigiosidade* – Há no Brasil grande quantidade de processos em tramitação – algo em torno de um processo para cada sete habitantes, conforme comprovam os dados do Diagnóstico do Poder Judiciário¹, realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça em 2004. Esse expressivo número pode, à primeira vista, dar a impressão de que a população brasileira exerce efetivamente o seu direito de recorrer à Justiça, mas não é bem assim. O que verificamos é uma excessiva concentração de processos de interesse das grandes corporações empresariais e dos governos federal, estadual e municipal. Essa concentração de litigiosidade tem implicações inegáveis no mau funcionamento do Judiciário, na medida em que é responsável, em parte, pelo congestionamento dos tribunais.

• *Desarticulação institucional* – A identificação da reforma do Poder Judiciário como tema prioritário para o País não representa propriamente nada de novo. Como se sabe, há muito que se fala sobre esse tema. O que há de novo é o fato de o assunto passar a ser considerado uma questão de Estado, com as implicações daí decorrentes. Durante muitos anos, não havia o envolvimento dos agentes públicos e dos outros poderes com as questões relativas ao sistema judicial. O Judiciário era assunto de interesse dos magistrados e de suas entidades de classe. Hoje já verificamos o início de uma articulação institucional que busca solução para os problemas do Judiciário, com o entendimento de que isso é fundamental para o País. A avaliação que se faz é a de que a formulação de uma política pública para o Poder Judiciário é, sim, assunto que

interessa a todo o País. Interessa, por exemplo, ao Poder Executivo, ou melhor, a um governo que, eleito democraticamente pela população, pretenda dedicar-se às questões nacionais mais relevantes para o aperfeiçoamento da democracia em nosso país.

A descrição das questões anteriormente mencionadas revela, de forma bastante clara, a extensão e a diversidade dos problemas existentes. Por essa razão, a reforma do Judiciário deve ser entendida

“Há no Brasil algo em torno de um processo em tramitação para cada sete habitantes. Esse expressivo número pode, à primeira vista, dar a impressão de que a população brasileira exerce efetivamente o seu direito de recorrer à Justiça, mas não é bem assim.”

como um processo que implique a tomada de uma série de medidas que, conjuntamente, poderão repercutir positivamente na solução desses problemas. Não há soluções mágicas, capazes de resolvê-los todos de repente. Aspecto positivo, que há de ser reconhecido, é o momento político-institucional altamente favorável que estamos vivendo a partir da aprovação da reforma constitucional.

Com efeito, hoje, a preocupação com os assuntos referentes ao sistema judicial está disseminada e presente em todos os momentos em que se discutem os assuntos mais relevantes para o País. Assim é que, em dezembro de 2004, uma semana após a promulgação da reforma constitucional do Poder Judiciário, foi assinado, pelos presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, o “Pacto em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”², documento pelo qual os chefes dos três poderes comprometeram-se publicamente pela realização de seus melhores esforços para implementar uma série de medidas que visam, em última análise, a provocar a melhoria do funcionamento de nosso sistema judicial e revelar o verdadeiro sentido da reforma do Judiciário.

Essas medidas compreendem o desenvolvimento de, basicamente, três conjuntos de ações coordenadas entre si, que são: diagnóstico, modernização do Judiciário e alterações legislativas.

A realização de um diagnóstico profundo e global do Poder Judiciário é necessária para que se conheça melhor a estrutura dessa instituição. A verdade é que o operador do Direito, seja juiz, membro do Ministério Público, defensor público, advogado ou serventuário da Justiça, não conhece globalmente o funcionamento do Judiciário. Cada um provavelmente conhece a realidade do universo com o qual se relaciona profissionalmente, mas esse conhecimento é sempre parcial e não permite que se traduza em diagnóstico global.

Em 2004, a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça realizou, com consultoria da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, o primeiro Diagnóstico do Poder Judiciário, tendo

realizado pesquisas junto aos todos os tribunais do País e consultas ao Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, mantido pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar de utilizar somente informações oficiais, o trabalho sofreu críticas, principalmente das entidades associativas da magistratura, mas cumpriu inegavelmente o papel de iniciar publicamente a discussão sobre a necessidade de que o Judiciário seja mais conhecido e transparente aos olhos da sociedade. A partir desse diagnóstico, outros trabalhos com o mesmo objetivo foram anunciados, como a análise realizada pelo Supremo Tribunal Federal e apresentada em maio de 2005. O conhecimento sobre o funcionamento do Judiciário deverá possibilitar a identificação das suas dificuldades e as experiências bem-sucedidas de gestão em funcionamento.

Além do conhecimento sobre o funcionamento do Judiciário, suas mazelas e aspectos positivos, o diagnóstico deverá ainda fornecer elementos que permitam a definição de indicadores de eficiência, produtividade e qualidade para o Poder Judiciário.

A segunda ação em desenvolvimento prevê a implementação de medidas de modernização do Poder Judiciário. Trata-se de ações que independem de alterações ou proposições legislativas. Parte-se da premissa de que a reforma do Judiciário passa pela modernização da sua gestão. A incorporação de novas tecnologias de informação, a padronização de procedimentos racionais, a simplificação de sistemas operacionais, a capacitação de pessoal, o apoio a projetos de financiamento para a modernização e a desburocratização da máquina administrativa são exemplos de iniciativas que podem tornar o Judiciário mais eficiente e ágil. A melhor metodologia a ser desenvolvida é a da captação das

melhores experiências de gestão (*best practices*), com o fim de valorizá-las, torná-las públicas e provocar a sua implementação em outras localidades e em outros juizados.

A identificação das melhores práticas de gestão do Judiciário deverá ser feita a partir de uma metodologia concebida para que se valorize efetivamente o trabalho já desenvolvido pelo próprio Judiciário, demonstrando que a reforma será feita com os juízes e por eles mesmos.

As iniciativas de modernização de gestão mais desenvolvidas em funcionamento são os juizados especiais federais em algumas regiões do País. Essas experiências representam avanço significativo de implementação de novas tecnologias e já permitem a informatização total de processos judiciais (processos virtuais), sem a tramitação de papéis. Deve-se observar que a implementação desses processos informatizados foi possível em virtude das peculiaridades de que se revestem esses juizados especiais federais, onde, no bolo passivo das ações judiciais, está quase sempre o Estado (União ou INSS) e os tipos de ações são em número limitado. A demanda desses juizados tem crescido enormemente nos últimos meses em todo o País, o que ocorre em virtude da boa qualidade do serviço prestado, principalmente em comparação com aquele que se presta na Justiça comum. A implementação dessa ação partirá inicialmente da adaptação dessas experiências para a Justiça estadual e para os juizados de execução fiscal.

Nesse contexto, encontram-se ainda as medidas destinadas a melhor capacitar os servidores do Judiciário, principalmente os magistrados, para o exercício das atividades administrativas pelas quais são responsáveis e para as quais não recebem, na maior parte das vezes, nenhum treinamento. Objetiva-se aqui viabilizar a

realização de cursos preparados especialmente para capacitação de juízes na área de gestão administrativa do Poder Judiciário. Tem-se como certo que se fez no Brasil a opção para que as atividades administrativas do Judiciário fossem exercidas pelos próprios juízes e não por administradores profissionais, como ocorre em alguns países.

Vale, finalmente, mencionar a preocupação com a postura do Estado (União,

“As iniciativas de modernização de gestão mais desenvolvidas em funcionamento são os juizados especiais federais em algumas regiões. Elas representam avanço significativo de implementação de novas tecnologias e já permitem a informatização total de processos judiciais, sem a tramitação de papéis”

estados e municípios) em relação ao Judiciário. Como se diz, comumente, o governo é o maior cliente do Poder Judiciário – algo em torno de 80% dos processos e recursos que tramitam nos tribunais superiores tratam de interesses do governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Nesse sentido, estamos convencidos de que se deve buscar a definição de uma nova conduta do Estado em relação ao

Judiciário. Partindo dessa premissa é que foi criado, por portaria interministerial, um grupo de trabalho³ no âmbito do governo federal, com o objetivo de definir a nova conduta dos diversos órgãos do governo federal, por meio da tomada de medidas que inibam a propositura de ações judiciais ou interposição de recursos sobre matérias a respeito das quais já exista jurisprudência razoavelmente pacificada. A competência da Advocacia-Geral da União para a expedição de súmulas administrativas deve ser exercida de modo que haja resultados efetivos do ponto de vista da diminuição relativa do número de processos de interesse do governo.

A terceira ação firmada no Pacto refere-se às medidas que implicam alteração legislativa, compreendendo as infraconstitucionais e as constitucionais. Avalia-se que as alterações da legislação infraconstitucional podem trazer maior celeridade aos processos judiciais.

O Pacto é integrado por 23 projetos de lei, elaborados e identificados na Secretaria de Reforma do Judiciário e já enviados ao Congresso Nacional. Eles alteram a legislação processual civil, trabalhista e penal, com o propósito de, garantido o princípio constitucional do amplo direito de defesa, assegurar a tramitação mais célere dos processos judiciais.

A título exemplificativo, pode ser citado o projeto que prevê a instituição de procedimentos de solução alternativa de conflitos, como a mediação e a conciliação; o projeto que simplifica o processo de execução de títulos judiciais (PL nº 52/04, no Senado) e de títulos extrajudiciais (PL nº 4497/04, que acaba de ser aprovado pela Câmara); os projetos que dispõem sobre regras inibidoras de recursos protelatórios (PL nº 4724/04 e PL nº 4727/04, ambos na Câmara), sobre a

diminuição do número de recursos previstos no código de processo civil e sobre o fortalecimento dos juizados especiais (PL nº 4723/04, em tramitação na Câmara).

Por fim, deve-se ressaltar a necessidade de serem regulamentados e concretizados os avanços contidos na Reforma Constitucional do Judiciário (Emenda nº 45).

A reforma constitucional do Judiciário foi aprovada no final de 2004, após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional. A alteração dos dispositivos constitucionais sobre a Justiça brasileira era objeto de discussão no Poder Legislativo desde 1992. Os debates que permearam a tramitação legislativa da proposta envolveram juízes, promotores, defensores públicos, advogados, acadêmicos e a sociedade civil, no sentido de construir um modelo institucional de justiça adequado às expectativas sociais atuais. Idéias e sugestões foram aportadas e debatidas com profundidade e seriedade, para que o texto final apresentasse um sistema judicial funcional, acessível e racional.

A Emenda Constitucional nº 45 é o resultado final desse rico processo de reflexão e constitui um documento histórico, que demonstra a maturidade de um Poder Legislativo que soube erigir um novo regimento para o Judiciário nacional.

As principais inovações que a EC nº 45 traz consigo são:

- *Planejamento e controle do Poder Judiciário* – A criação de órgãos de controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público), por meio da inserção dos arts. 103-B e 130-A na Constituição Federal, foi apontada pelo governo como uma das condições fundamentais para que o Poder Judiciário torne-se mais transparente e esteja submetido a algum nível de controle da sociedade.

O Conselho Nacional de Justiça, composto por 15 membros (9 magistrados, 2 membros do Ministério Público, 2 advogados e 2 cidadãos), terá, por atribuição principal, a atividade de planejar a implementação de políticas judiciais em todo o território nacional. Sua importância reside na possibilidade de integrar programas de informatização, de qualificação de servidores, de acesso à Justiça e de gestão administrativa, em toda a Justiça estadual e federal, atividade antes impossível devido ao isolamento político dos tribunais. A unificação de procedimentos e a competência de pensar o sistema de justiça como estrutura nacional e integrada são o desafio e a razão de ser desse órgão.

- *Eficiência e celeridade do Judiciário* – Como já se afirmou, não se considera que as alterações constitucionais trarão, isoladamente, maior celeridade para a tramitação processual, mas algumas novidades apontam para maior racionalidade de todo o sistema. A instituição da polêmica súmula vinculante e da repercussão geral como requisito necessário do recurso extraordinário decorre do reconhecimento, agora expresso no rol de direitos fundamentais do cidadão, do direito a um processo judicial e administrativo célere. A utilização responsável desses instrumentos poderá ser importante para inibir a litigância protelatória, especialmente aquela realizada pelo poder público, que responde por grande volume de processos na Justiça.

- *Autonomia e independência dos magistrados* – É aspecto fundamental da reforma a afirmação dos princípios constitucionais da autonomia e independência dos magistrados. As principais inovações relativas a esse princípio são as que tratam da autonomia financeira do Poder Judiciário, do estabelecimento de critérios unificados para ingresso na magistratura e no Ministério

Público e da instituição da quarentena para o exercício da advocacia por parte dos juízes depois de exercerem essa atividade.

- *Funções essenciais e acesso à Justiça* – O fortalecimento das funções da Justiça definidas na Constituição Federal como essenciais é condição necessária para o fortalecimento do próprio Poder Judiciário. Nesse sentido, a concessão de autonomia às defensorias públicas foi um passo fundamental para a solidificação de polí-

“O Conselho Nacional de Justiça terá, por atribuição principal, a atividade de planejar a implementação de políticas judiciais. Sua importância reside na possibilidade de integrar programas de informatização, de qualificação de servidores, de acesso à Justiça e de gestão administrativa em toda a Justiça estadual e federal.”

ticas responsáveis de acesso à Justiça no País. Diagnóstico realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário demonstrou que a estrutura das defensorias públicas deixa muito a desejar, e a conquista da autonomia permitirá a essas instituições o desenvolvimento adequado para exercer seu papel imprescindível de representação e orientação judicial aos setores sociais menos abastados.

Esses novos dispositivos constitucionais são um marco institucional imprescindível. Sua regulamentação e implementação apresentam-se como o novo desafio à reforma do Judiciário. A instalação dos órgãos de planejamento, a utilização material das novas regras de processo, o fortalecimento efetivo das carreiras judiciais serão os próximos passos que aproximarão a Justiça dos objetivos já delineados.

A ampliação do acesso da população ao Judiciário e a melhoria de sua gestão somente ocorrerá a partir do desenvol-

vimento coordenado de todas as ações mencionadas. Nesse sentido, a concretização da reforma constitucional, a aprovação das leis processuais e a modernização da gestão judicial são vertentes indispensáveis para conferir ao sistema judicial brasileiro um caráter democrático, transparente e eficiente, fundamental para a própria consolidação do Estado democrático de direito.

(Artigo recebido em maio de 2005. Versão definitiva em junho de 2005)

Notas

¹ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma>>.

² A íntegra do pacto está disponível em: <<http://www.mj.gov.br/reforma>>.

³ Portaria Interministerial nº 1.131, de 14 de agosto de 2003, publicada no DOU de 15/8/2003.

Resumo - Resumen - Abstract

A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal

Sérgio Rabello Tamm Renault

Este artigo discute os principais aspectos do processo de reforma do Poder Judiciário, tendo como ponto de partida os objetivos a que ela se propõe: a ampliação do acesso à Justiça e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Inicia-se destacando os problemas do sistema judicial brasileiro. Ressalta, a partir daí, o conjunto de medidas constante no “Pacto em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”, firmados pelos representantes máximos dos três poderes. A primeira delas constitui a realização de um diagnóstico do Judiciário. A segunda ação diz respeito à modernização de sua gestão, por meio, entre outros, da capacitação de servidores no exercício das atividades administrativas e da incorporação de novas tecnologias. Por fim, integram-se a esse conjunto iniciativas de alteração legislativa.

Palavras-chave: Poder Judiciário, reforma, diagnóstico

La reforma del Poder Judicial desde la perspectiva del gobierno federal

Sérgio Rabello Tamm Renault

Este artículo discute los aspectos principales del proceso de reforma del Poder Judicial, teniendo como punto de partida los objetivos que busca lograr: la ampliación del acceso a la justicia y la mejoría de la cualidad de los servicios judiciales. Empieza destacando los problemas del sistema judicial brasileño. Señala, a partir de eso, un conjunto de medidas que constan en el “Pacto a favor de un Judicial más rápido y republicano”, firmados por los representantes máximos de los tres poderes. La primera medida constituye la realización de un diagnóstico del Judicial. La segunda acción se refiere a la modernización de la gestión del Judicial a través, entre otros, de la capacitación de sus servidores en el ejercicio de las actividades administrativas y de la incorporación de nuevas tecnologías. Finalmente, se integran a ese conjunto iniciativas de alteración legislativa.

Palabras clave: Poder Judicial, reforma, diagnóstico

The reform of the Judiciary from the federal government perspective

Sérgio Rabello Tamm Renault

This article discusses the main aspects of the Brazilian judicial reform process, considering as a starting point its major objectives: broadening access to justice and improving the quality of the judicial services. It begins by providing a brief overview of the problems of the Brazilian judicial system. It then highlights the set of measures agreed among the highest representatives of the three branches, the “Pact in favor of a more expeditious and republican Judiciary”. The first course of action constitutes the diagnosis of the situation. The second refers to the modernization of the Judiciary management through, namely, the enhancing of capacities and skills of its managers and servants, as well the incorporation of new technologies. Finally, the set of measures includes initiatives of legislative alteration.

Key words: The Judiciary, reform, diagnosis

Sérgio Rabello Tamm Renault

Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, é formado em Direito pela Universidade de São Paulo e especialista em Direito Administrativo pela mesma universidade. Contato: sergio.renault@mj.gov.br.



Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*

Paulo de Martino Jannuzzi

Introdução

O interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no País, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões. Tal fato deve-se, em primeiro lugar, certamente, às mudanças institucionais por que a administração pública tem passado no País, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (GARCIA, 2001. COSTA; CASTANHAR, 2003). Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na administração pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos 20 anos. A mídia,

os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dele, demandando a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

Também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e estatística – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam. Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a Internet, os CD-ROMs inteligentes, os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas.

É com o objetivo de apresentar como essas informações estruturadas podem ser empregadas nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de programas públicos que se apresenta este texto. Para isso, inicialmente, apresentam-se, nas duas primeiras seções, os aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores sociais, as suas propriedades e as formas de classificá-los. Depois, discute-se uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no País.

Indicadores nas políticas públicas: conceito e suas propriedades

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985. NAÇÕES UNIDAS, 1988). Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini e proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

O processo de construção de um indicador social, ou melhor, de um sistema de indicadores sociais, para uso no ciclo de políticas públicas inicia-se a partir da explicitação da demanda de interesse programático, tais como a proposição de um programa para ampliação do atendimento à saúde, a redução do déficit habitacional, o aprimoramento do desempenho escolar e a melhoria das condições de vida de uma comunidade. A partir da definição desse objetivo programático, busca-se, então, delinear as dimensões, os

componentes ou as ações operacionais vinculadas. Para o acompanhamento dessas ações em termos da eficiência no uso dos recursos, da eficácia no cumprimento de metas e da efetividade dos seus desdobramentos sociais mais abrangentes e perenes, buscam-se dados administrativos (gerados no âmbito dos programas ou em outros cadastros oficiais) e estatísticas públicas (produzidas pelo IBGE e outras instituições), que, reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais (Figura 1). Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis.

A relevância para a agenda político-social é a primeira e uma das propriedades fundamentais de que devem gozar os indicadores escolhidos em um sistema de formulação e avaliação de programas sociais específicos. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer e a proporção de domicílios com saneamento adequado são, por exemplo, relevantes e pertinentes para acompanhamento de programas no campo da saúde pública no Brasil, na medida em que podem responder à demanda de monitoramento da agenda governamental das prioridades definidas na área nas últimas décadas. Indicadores de pobreza (no sentido de carência de rendimentos), por outro lado, só vieram a ser regularmente produzidos quando

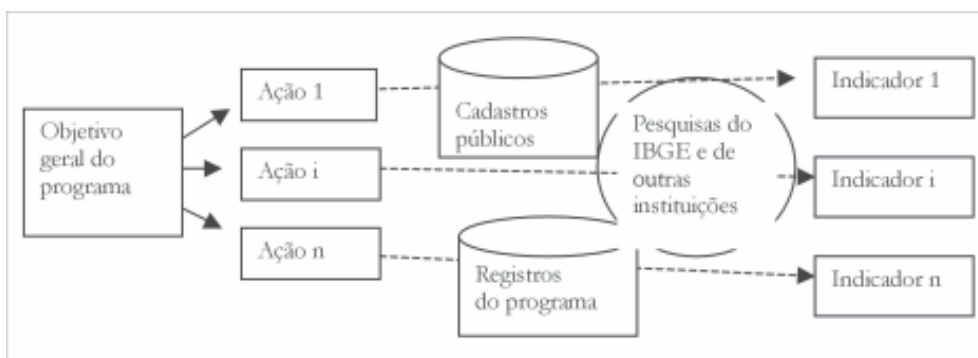


Figura 1: Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas

A escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada (JANNUZZI, 2001). No Quadro 1, estão relacionadas 12 propriedades cuja avaliação de aderência (+) e de não aderência ou indiferença deveria determinar o uso, ou não, do indicador para os propósitos almejados.

programas e ações focalizados em grupos mais vulneráveis entraram na agenda da política social, a partir dos anos 1980.

Validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores, pois é desejável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem. Em um programa de combate à fome, por exemplo, indicadores antropométricos ou do padrão de consumo familiar de alimentos certamente gozam de

maior validade que uma medida baseada na renda disponível, como a proporção de indigentes. Afinal, índice de massa corpórea, baixo peso ao nascer ou quantidade de alimentos efetivamente consumidos estão mais diretamente relacionados à nutrição adequada e à desnutrição que à disponibilidade de rendimentos. Por outro lado, é operacionalmente mais complexo e custoso levantar informações para o

– que aqueles passíveis de serem obtidos a partir de pesquisas de vitimização, em que se questionam os indivíduos acerca de agravos sofridos em seu meio em determinado período. Naturalmente, mesmo nessas pesquisas, as pessoas podem-se sentir constrangidas a revelar situações de violência pessoal sofrida, por exemplo, no contexto doméstico, no assédio sexual ou na discriminação por raça e/ou cor.

Quadro 1: Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis

Propriedades	Indicador 1	Indicador i	Indicador n
Relevância para a agenda política			
Validade de representação do conceito			
Confiabilidade da medida			
Cobertura populacional			
Sensibilidade às ações previstas			
Especificidade ao programa			
Transparência metodológica na sua construção			
Comunicabilidade ao público			
Factibilidade operacional para sua obtenção			
Periodicidade na sua atualização			
Desagregabilidade populacional e territorial			
Comparabilidade da série histórica			
Total de propriedades (+):			

Obs.: Atribuir + quando a propriedade for verificada para o indicador

cálculo desses indicadores de maior validade, comprometendo o uso deles para fins de monitoramento periódico do grau de “fome” na comunidade (daí o uso de indicadores de rendimento como medidas de acompanhamento).

Confiabilidade da medida é outra propriedade importante para legitimar o uso do indicador. Na avaliação do nível de violência em uma comunidade, por exemplo, indicadores baseados nos registros de ocorrências policiais ou mesmo de mortalidade por causas violentas tendem a ser menos confiáveis – e menos válidos

Sempre que possível, deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Essa é uma das características interessantes dos indicadores sociais produzidos a partir dos censos demográficos, o que os tornam tão importantes para o planejamento público no País. Mas mesmo indicadores de cobertura parcial podem ser úteis. Os indicadores de mercado de trabalho construídos a partir das bases de dados administrativos do Ministério do Trabalho, por exemplo, não retratam a

dinâmica conjuntural do mercado de trabalho brasileiro, já que se referem apenas ao mercado de trabalho formal. Ainda assim, esses indicadores aportam conhecimento relevante acerca da dinâmica conjuntural da economia e do emprego, em especial em âmbito municipal.

Sensibilidade e especificidade são propriedades que também devem ser avaliadas quando da escolha de indicadores para a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação de programas públicos. Afinal, é importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não-efeitos) de determinada intervenção. Taxa de evasão ou frequência escolar, por exemplo, são medidas sensíveis e com certa especificidade para monitoramento de programas de transferência de renda, na medida em que se espera verificar, em curto prazo, nas comunidades atendidas por tais programas, maior engajamento das crianças na escola, como resultado direto de controles compulsórios previstos ou mesmo como conseqüência indireta da mudança de comportamento ou da necessidade familiar.

A boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas – invariavelmente freqüentes – sejam explicitadas de forma objetiva. Transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social. Comunicabilidade é outra propriedade importante, com a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas

pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos. Na discussão de planos de governo, orçamento participativo, projetos urbanos, os técnicos de planejamento deveriam valer-se, tanto quanto possível, de alguns indicadores sociais mais facilmente compreendidos, como a taxa de mortalidade infantil e a renda familiar, ou que o uso sistemático já

“Indicadores sociais permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Eles apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”

os consolidou, como o índice de preços e a taxa de desemprego. Nessas situações, o emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos formuladores de programas, primeiro passo para o potencial fracasso na sua implementação.

A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado e a factibilidade de sua obtenção a custos módicos são outros

aspectos cruciais na construção e seleção de indicadores sociais para acompanhamento de qualquer programa público. Para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação, é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade. Essa é uma das grandes limitações do sistema estatístico brasileiro e, a bem da verdade, de muitos países. Para algumas temáticas da política social – trabalho, por exemplo –, é possível dispor-se de boas estatísticas e indicadores de forma periódica (mensal), para alguns domínios territoriais (principais regiões metropolitanas). Para outras temáticas, em escala estadual, é possível atualizar indicadores em bases anuais, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Nos municípios, em geral, pela falta de recursos, organização e compromisso com a manutenção periódica dos cadastros (de contribuintes, de imóveis, de favelas, etc.), só se dispõe de informações mais abrangentes a cada dez anos, por ocasião dos censos demográficos¹.

Também é preciso que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou à população-alvo dos programas, isto é, deve ser possível construir indicadores sociais referentes a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres, brancos, negros, etc.), ou grupos vulneráveis específicos (famílias pobres, desempregados, analfabetos, etc.). O Censo Demográfico 2000 reflete, nesse sentido, o esforço governamental em atender novas demandas informacionais para formulação e avaliação de políticas públicas, em especial as políticas compensatórias e as voltadas à discriminação positiva. Pela primeira vez, em censos brasi-

leiros, investigou-se a frequência à creche, à educação infantil, questão fundamental na agenda de discussão da política educacional nos municípios brasileiros. A caracterização do tipo e grau de deficiência física é outro aspecto que mereceu especial atenção no levantamento, como resultado da pressão de grupos organizados interessados em implementar, de fato, os direitos assegurados na Constituição. Tentou-se, também, na fase de pré-teste do censo, aprimorar o levantamento da ascendência étnica da população, de forma a fornecer subsídios mais precisos a políticas de discriminação positiva, de acesso compensatório a bens e serviços públicos (educação superior, por exemplo) de grupos historicamente desprivilegiados (negros, por exemplo). O acesso a programas de renda mínima, como o Bolsa Escola, e outras transferências governamentais também foram objeto de maior detalhamento no censo.

A comparabilidade do indicador ao longo do tempo é uma característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas sociais implementados. O ideal é que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e com confiabilidade similar à das medidas mais recentes, o que nem sempre é possível. Afinal, também é desejável que a coleta dos dados melhore ao longo do tempo, seja pela resolução dos problemas de cobertura espacial e organização da logística de campo, como pelas mudanças conceituais que ajudem a precisar melhor o fenômeno social em questão.

Em uma perspectiva aplicada, dadas as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é muito raro dispor-se de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas

propriedades. Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. O importante é que a escolha dos indicadores seja fundamentada na avaliação crítica das propriedades anteriormente discutidas e não simplesmente na tradição de uso deles. Há esforço significativo de diversas instituições de disponibilizar novos conteúdos e informações a partir de seus cadastros, as quais podem ser usadas para a construção de novos indicadores sociais.

Taxonomia dos indicadores para fins de aplicação nas políticas públicas

Além da observância às propriedades, a escolha de indicadores para uso no ciclo de formulação e avaliação de programas também deveria pautar-se pela natureza ou pelo tipo dos indicadores requeridos.

Há vários sistemas classificatórios para os indicadores sociais (CARLEY, 1985). A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso, por exemplo), os indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de 15 anos ou mais, etc.), os indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho, etc.), os indicadores demográficos (esperança de vida, etc.), os indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio, etc.), os

indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.), os indicadores de infra-estrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.), os indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini, etc.).

Outra classificação usual corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos e subjetivos. Os indicadores objetivos referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis, como o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho. Os indicadores subjetivos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes. Ainda que se refiram a dimensões sociais semelhantes, indicadores objetivos e subjetivos podem apontar tendências diferentes. Famílias de baixa renda, quando instadas a avaliar suas condições de vida, podem emitir juízos paradoxalmente mais positivos que uma análise baseada em parâmetros normativos e com indicadores objetivos de rendimentos e de infra-estrutura domiciliar. Assim, a opinião da população atendida por um programa é certamente importante, desejável e complementar em qualquer sistemática de monitoramento e avaliação, trazendo subsídios para a correção e melhoria do processo de implementação dos programas e também indícios da

efetividade social desses programas, especialmente aqueles difíceis de serem mensurados em uma escala quantitativa.

Uma outra lógica de classificação, interessante de se usar na análise de políticas públicas, é a diferenciação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto (OMS, 1996. COHEN; FRANCO, 2000). Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes ou ainda o gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social. Os indicadores-resultado são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil, cuja diminuição espera-se verificar com a implementação de um programa de saúde materno-infantil. Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas, como, no exemplo anterior, a redução da incidência de doenças na infância ou a melhoria do desempenho escolar futura, efeitos decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente. Os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indica-

dores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

A distinção entre essas dimensões operacionais – insumo, processo, resultado, impacto – pode não ser muito clara em algumas situações, especialmente quando os programas são muito específicos ou no caso contrário, quando os objetivos dos programas são muito gerais. Mas é sempre possível identificar indicadores mais vinculados aos esforços de políticas e programas e aqueles referentes aos efeitos (ou não-efeitos) desses programas.

Na Figura 2, são apresentados alguns indicadores de acompanhamento de um suposto programa de transferência de renda, cuja finalidade seja a de reduzir a parcela de famílias em condição de indigência, isto é, de famílias com recursos monetários insuficientes para a compra de uma cesta de produtos para a alimentação de seus membros: como indicador-insumo, o volume de recursos do programa, com percentual do orçamento ou em bases *per capita*; como indicadores-processo, os percentuais de famílias cadastradas pelas prefeituras e daquelas efetivamente atendidas, que podem fornecer elementos para a avaliação da eficiência do programa; como indicador-resultado, a proporção de famílias em situação de indigência, ou com rendimentos abaixo de determinado valor, medida que deveria refletir o grau de eficácia com que o programa atendeu ao objetivo esperado; como indicadores-impacto, a taxa de evasão escolar e a desnutrição infantil, efeitos potenciais do programa implementado que permitem dimensionar a sua efetividade social.

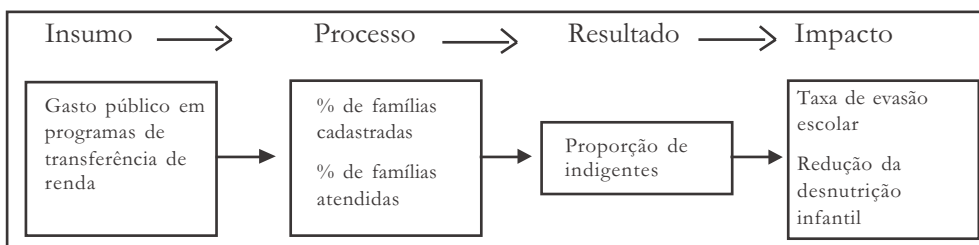


Figura 2: Indicadores de acompanhamento de programas de transferência de renda

Os indicadores podem também ser classificados como simples ou complexos, ou, na terminologia que se tem empregado mais recentemente, como analíticos ou sintéticos. O que os diferencia é, como as denominações sugerem, o compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador. Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas no campo da educação, da saúde e do mercado de trabalho. Medidas como Índice de Preços ao Consumidor ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por outro lado, procuram sintetizar várias dimensões empíricas da realidade econômica e/ou social em uma única medida. No primeiro caso, o índice de preços corresponde a uma média ponderada de variações relativas de preços de diferentes tipos de produto (alimentação, educação, transporte, etc.). No segundo caso, o IDH corresponde a uma média de medidas derivadas originalmente de indicadores (simples ou analíticos) de escolarização, alfabetização, renda média e esperança de vida.

Há uma idéia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos, de que estes últimos, ao contemplarem no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas acerca da realidade social de uma localidade, tenderiam a refletir o comportamento “médio” ou situação

“típica” dessa localidade em termos do desenvolvimento humano, qualidade de

“Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida”

vida, vulnerabilidade social ou outro conceito operacional que lhes deu origem. Como mostrado no Quadro 2, tem havido muitas propostas de indicadores sintéticos no Brasil, com maior ou menor grau de sofisticação metodológica, elaborados por pesquisadores de universidades, órgãos públicos e centros de pesquisa, motivadas, por um lado, pela necessidade de atender às demandas de informação para

formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e, por outro, pelo sucesso do IDH e seu impacto, nestes últimos 15 anos, na disseminação da cultura de uso de indicadores nos círculos políticos.

“midade” entre a medida e o conceito original e da usual subsunção do último pela primeira, em que o indicador adquire o *status* de conceito, como no caso da proporção de famílias com renda abaixo de determinado valor, que passou a designar a popu-

Quadro 2: Alguns dos indicadores sintéticos propostos no Brasil

Instituição promotora	Índice proposto
Fundação João Pinheiro/MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ICV: Índice de Condições de Vida Municipal
Fundação CIDE/RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal - verde IQM: Índice de Qualidade Municipal - carências IQM: Índice de Qualidade Municipal - necessidades habitacionais IQM: Índice de Qualidade Municipal - sustentabilidade fiscal
Fundação SEADE/SP	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Fundação Economia e Estatística/RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA)	IDS: Índice de Desenvolvimento Social IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC Minas/MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana IVS: Índice de Vulnerabilidade Social
INEP/Cedeplar/NEPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional

Contudo, a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos (RYTEN, 2000). Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” por meio da combinação de múltiplas medições dele, não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou o efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. Além disso, há questionamento acerca do grau de “proxi-

lação indigente, que passa fome, etc. (ROCHA, 2002). Há questionamentos acerca do grau de arbitrariedade com que se definem os pesos com os quais os indicadores devem ser ponderados no cômputo da medida final. Há ainda críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo a que o uso desses indicadores sintéticos podem levar, sobretudo em casos de programas setoriais (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

Por mais consistentes que sejam essas críticas, é preciso reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos. A legitimidade social

dessas propostas de indicadores tem-se demonstrado pela visibilidade e frequência que os indicadores sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e das ONGs no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de gestores públicos e legisladores

forte contingenciamento e de corte de verbas no setor público, nos últimos 15 anos. Além disso, como se discute mais à frente, indicadores sintéticos podem ser úteis como instrumentos de tomada de decisão no ciclo de programas sociais.

Assim, além de avaliar a aderência de cada indicador às propriedades relacionadas anteriormente, também pode ser útil fazer uma reflexão sobre a natureza de cada um (Quadro 3), a fim de entender o seu papel

Quadro 3: Identificação da natureza dos indicadores

Classificação	Indicador 1	Indicador 1	Indicador n
Natureza processual			
Insumo/Recurso			
Processo/Fluxo			
Resultado/Produto			
Impacto/Efeito			
Natureza objetiva/subjectiva			
Objetivo/quantitativo			
Subjectivo/qualitativo			
Natureza analítica/sintética			
Analítico/Simples			
Sintético/Complexo			

certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando” bem, apontando o que se espera que apontassem – as iniquidades, os bolsões de pobreza, etc. –, garante-lhes também legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas sustenta-se no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de

informativo em um sistema de indicadores para formulação e avaliação de programas sociais, como se dirá na seção seguinte.

Indicadores no ciclo de formulação e avaliação de programas sociais

Apresentado o marco conceitual acerca dos indicadores sociais, passa-se agora à discussão a respeito do uso deles no ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas ou programas sociais (Figura 3). Cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das

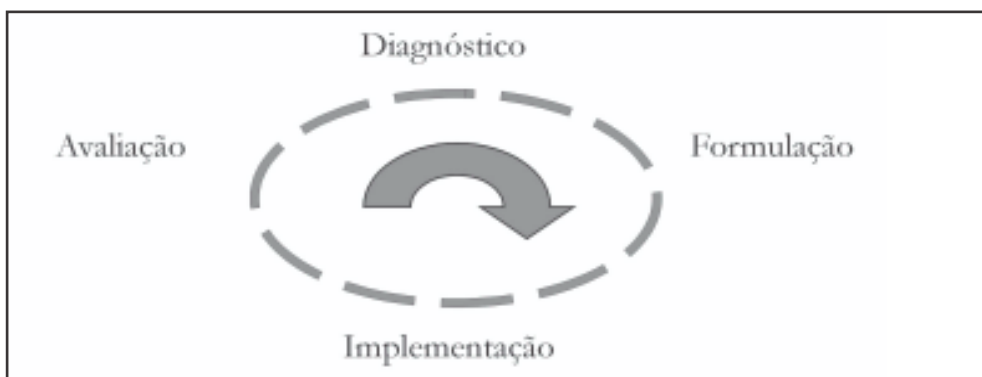


Figura 3: Representação clássica do ciclo de formulação e avaliação de programas sociais

necessidades intrínsecas das atividades aí envolvidas (Quadro 4).

Assim, na etapa de elaboração do diagnóstico para a política ou programa social, são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade social. Afinal, é preciso ter um retrato tão amplo e detalhado quanto

possível acerca da situação social vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver. Trata-se de caracterizar o marco zero, a partir do qual se poderá avaliar se o programa está provocando as mudanças sociais desejáveis. Os indicadores usados

Quadro 4: Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais

Etapa	Tipos e propriedades	Fonte de dados predominante
Elaboração do diagnóstico Indicadores que permitam “retratar” a realidade social	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de <i>Constructo</i> Boa confiabilidade	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/Execução Indicadores que permitam “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/Regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
Avaliação Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e impactos Distância das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas, etc.)	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e de participantes no programa

nessa etapa são construídos, em geral, a partir do censo demográfico ou de pesquisas amostrais multitemáticas (como as PNADs), quando os dados do censo já estiverem distantes do momento de elaboração do diagnóstico.

Como observado anteriormente, o Censo 2000 constitui-se em fonte muito rica de indicadores de diagnóstico pelo escopo temático, pela desagregabilidade territorial e populacional e pela comparabilidade inter-regional. Foram levantados, na amostra do censo, mais de 70 quesitos de informação, cobrindo características domiciliares, infra-estrutura urbana, características demográficas e educacionais dos indivíduos, inserção da mão-de-obra, rendimentos, acesso a alguns programas públicos, etc. Os indicadores dessas dimensões analíticas podem ser computados para diversos grupos sociodemográficos (por sexo, raça/cor, estratos de renda, etc.) e escalas territoriais que chegam ao nível de agregações de bairros de municípios (áreas de ponderação, mais propriamente) e até mesmo ao nível de setor censitário (conjunto de cerca de 200 a 300 domicílios na zona urbana, para os quesitos levantados no questionário básico, aplicados em todos os domicílios do País). Por meio de um *software* de fácil manipulação – Estatcart – pode-se extrair estatísticas e cartogramas da quase totalidade dos municípios de médio porte no País, em nível de setor censitário ou áreas de ponderação, como ilustrado na Figura 4.

Essa possibilidade de dispor de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) não parece ter sido explorada em toda a sua potencialidade por parte de formuladores e gestores de programas sociais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Quando se trata de fazer diagnósticos sociais mais detalhados

territorialmente, empregam-se, em geral, indicadores médios computados para os municípios, “escondendo-se” os bolsões de iniquidades presentes dentro de cada um dos municípios brasileiros. Os indicadores médios de rendimentos ou de infra-estrutura urbana do Município de São Paulo são, por exemplo, bem melhores que a média geral dos municípios brasileiros. Contudo, se os indicadores forem computados em nível de setores censitários, poder-se-á constatar no território paulistano a diversidade de situações de condições de vida encontrada pelo território nacional, ou seja, é possível encontrar bolsões de pobreza na capital paulistana com características de alguns municípios do Nordeste².

Um dos recursos que têm auxiliado na elaboração e apresentação de diagnósticos sociais é a proposição de tipologias, agrupamentos ou arquétipos sociais, usados para classificar unidades territoriais segundo um conjunto específico de indicadores sociais e, portanto, apontando os déficits de serviços públicos, de programas específicos, etc. O Índice Paulista de Responsabilidade Social é um exemplo nesse sentido, ao classificar os municípios paulistas em cinco grupos, de acordo com os níveis observados de indicadores de saúde, escolaridade e porte econômico municipal (SEADE, 2002).

Além dos indicadores multitemáticos para “retratar” as condições de vida, referentes à saúde, à habitação, ao mercado de trabalho, etc., também devem fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, aqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras (que dimensionam os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade e sexo no futuro). As mudanças demográficas foram bastante



Figura 4: Cartogramas com indicadores sociais referidos em nível de setor censitário Campinas/SP - 2000

intensas pelo País nos últimos 30 anos, com impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas escolares, postos de trabalho, etc. (MARTINE; CARVALHO; ÁRIAS, 1994).

Na segunda etapa do ciclo de formulação e seleção de programas, requer-se um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores dos programas definidos como prioritários pela agenda político-social vigente. Já se conhecem, em tese, por meio do diagnóstico, os bolsões de pobreza, as áreas com

maior déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com maior número de responsáveis sujeitos ao desemprego. Nessa etapa, requer-se definir, a partir da orientação político-governamental, a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar, os públicos-alvo a atender.

É nessa fase que os indicadores sintéticos já mencionados podem ter maior aplicação, na medida em que oferecem ao gestor uma medida-síntese das condições de vida, da vulnerabilidade,

do desenvolvimento social de municípios, estados ou de outra unidade territorial em que há implementação de programas. O IDH-municipal foi, por exemplo, o indicador empregado pelo Programa Comunidade Solidária para selecionar os municípios para suas ações, o que certamente representou um avanço em termos de critério técnico-político de priorização. Contudo, a escolha desse indicador acabou por excluir do programa todas as cidades médias e populosas do Sudeste, já que suas medidas sociais médias – calculadas para a totalidade do município – eram sempre mais altas que as dos municípios do Norte e Nordeste. Se fosse usado um indicador calculado para domínios submunicipais (setor censitário, bairros, áreas de ponderação, etc.), os municípios do Sudeste certamente teriam bolsões que se enquadrariam entre os públicos-alvo prioritários do programa.

Esse exemplo deixa claro a importância do diagnóstico microespacializado comentado anteriormente, em especial o realizado em nível de setor censitário. É possível, dessa forma, não só garantir maior precisão e eficiência na alocação dos programas que devem ser focalizados, como também acompanhar, posteriormente, os seus efeitos. Além disso, o uso do setor censitário (ou área de ponderação) garante, em alguma medida, a compatibilização dos quantitativos populacionais de cada pequena área, amenizando os efeitos potencialmente destoantes da tomada de decisão baseada em indicadores expressos em termos relativos. Dois municípios podem ter, por exemplo, percentual similar de famílias indigentes, mas totais absolutos de indigentes muito distintos. Municípios populosos podem apresentar cifras relativamente mais baixas de

indigentes, mas ainda assim podem reunir totais absolutos bastante significativos. Em qual município devem-se priorizar as ações de programas de transferência de renda: naquele em que a intensidade de indigência é elevada ou naquele em que o quantitativo de indigentes é maior? Quando se têm indicadores calculados para áreas com totais populacionais mais compatíveis, os *rankings* de priorização baseados em indicadores relativos ou absolutos diferem pouco³.

Idealmente, a tomada de decisão com relação aos públicos-alvo a serem priorizados deve-se pautar em um indicador mais específico e válido para o programa em questão, mais relacionado aos seus objetivos, como a taxa de mortalidade infantil em programas de saúde materno-infantil, o déficit de peso ou altura em programas de combate à fome ou a proporção de domicílios com baixa renda em programas de transferência de renda. Se vários indicadores devem ser usados e os critérios de elegibilidade referem-se a variáveis existentes no censo demográfico, é possível fazer processamentos específicos, de forma relativamente rápida, por meio de um pacote estatístico (com os microdados do censo em 16 CD-ROMs) ou mesmo por meio de uma ferramenta disponibilizada pela Internet (Banco Multidimensional de Estatísticas) no sítio do IBGE. Um desses indicadores construídos pelo cruzamento de variáveis do Censo 2000 é o trazido na última tabela da publicação *Indicadores municipais do IBGE* (2002). Trata-se de um indicador combinado – construído a partir do cruzamento simultâneo dos diversos critérios –, representando a proporção dos domicílios particulares permanentes que não têm escoadouros ligados à rede geral ou fossa séptica, não são servidos de água por rede

geral, não têm coleta regular de lixo, seus responsáveis (chefes) têm menos de quatro anos de estudo e rendimento médio mensal até dois salários mínimos. Esse indicador – batizado informalmente de Indicador de Déficit Social – pode ser calculado também por áreas de ponderação do censo e tem-se mostrado com grande poder de discriminação e validade em representar situações de carências de serviços públicos básicos pelo território nacional.

decisão seja pautada com base nos critérios (indicadores) considerados relevantes para o programa em questão pelos agentes decisores e que a importância dos critérios seja definida por eles, em um processo de interatividade com outros atores técnico-políticos. Alguns algoritmos que implementam a técnica produzem soluções hierarquizadas – como um indicador sintético – e robustas, não dependentes da escala de medida ou dispersão das variáveis (Figura 5).

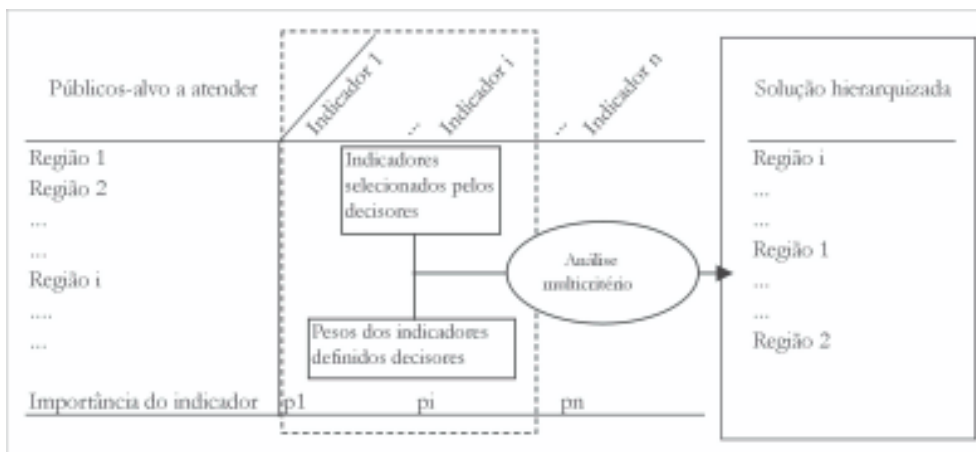


Figura 5: Análise multicritério para tomada de decisão com base em indicadores sociais

Em alguns casos de programas inter-setoriais que envolvem esforços de equipes de diferentes áreas e o alcance de vários objetivos, pode ser interessante tomar a decisão acerca das áreas prioritárias de implantação dos programas a partir da combinação de vários critérios (indicadores). Nesse caso, pode-se empregar a análise multicritério, técnica estruturada para tomada de decisões em que interagem vários agentes, cada um com seus critérios e juízos de valor acerca do que é mais importante considerar na decisão final (ENSSLIN, 2001). A vantagem do uso dessa técnica em relação a outras, como o emprego de indicadores sintéticos, é que ela permite que a

Na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. Esse é um grande problema, como já se observou anteriormente, em especial se se necessita de indicadores em escala municipal. As informações produzidas pelas agências estatísticas não são, em geral, específicas para os propósitos de monitoramento de programas, seja na escala territorial desejada, seja na regularidade necessária.

Contudo, procurando atender à demanda por informações municipais mais

periódicas, o IBGE tem realizado, de forma mais regular, a Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária (AMS), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). A AMS corresponde a um censo de estabelecimentos de saúde no País, identificando volume e qualificação de pessoal, equipamentos e outros recursos disponibilizados para atendimento médico-sanitário da população. Com isso, pode-se ter uma idéia mais clara e precisa do nível e da diversidade da oferta de serviços de saúde pelo País, por meio da construção de indicadores de esforços de políticas na área de saúde. A MUNIC contempla, anualmente, o levantamento de conjunto amplo de informações nas prefeituras dos mais de 5 mil municípios brasileiros. Nessa pesquisa, levantam-se dados sobre a estrutura administrativa, o nível de participação e formas de controle social (existência de conselhos municipais), a existência de legislação e instrumentos de planejamento municipal (como a institucionalização do plano de governo, do plano plurianual de investimentos, do plano diretor e da lei de parcelamento do solo), a disponibilidade de recursos para promoção da justiça e segurança (existência de delegacia da mulher, juizados de pequenas causas, etc.), além da existência de equipamentos específicos de comércio, serviços da indústria cultural e de lazer, como bibliotecas públicas, livrarias, jornais locais e ginásios de esporte. Essa pesquisa permite, pois, construir indicadores que permitem retratar o grau de participação e controle popular da ação pública e caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e gestão municipal pelo País. A PNSB veio complementar esse quadro informacional sobre os

municípios brasileiros com a coleta de dados sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e sistema de drenagem urbana. Pode-se, assim, dispor de outros indicadores mais informativos sobre a estrutura e qualidade dos serviços de infra-estrutura urbana, que não se limitam a apontar o grau de cobertura populacional atendida. Com os dados levantados nessa pesquisa, é possível construir indicadores do volume de água

“Dois municípios podem ter percentual similar de famílias indigentes, mas totais absolutos de indigentes muito distintos. Em qual município devem-se priorizar as ações de programas de transferência de renda: naquele em que a intensidade de indigência é elevada ou naquele em que o quantitativo de indigentes é maior?”

ofertada *per capita*, do tipo de tratamento e do volume da água distribuída à população, do volume e destino do esgoto e lixo coletado, entre outros aspectos.

Há também esforços louváveis de várias instituições públicas, além do IBGE, em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, fato que se deve não só à necessidade de monitoramentos da ação governamental,

mas também às facilidades que as novas tecnologias de informação e comunicação têm proporcionado. Os órgãos estaduais de estatística, os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Previdência Social, das Cidades e a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam pela Internet informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para a construção de indicadores de monitoramento de programas (Quadro 5).

A lógica do acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto, isto é, são necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais

Quadro 5: Algumas das fontes oficiais para atualização periódica de indicadores

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Estatísticas socioeconômicas diversas, em diferentes níveis de atualização e desagregação territorial, acessíveis nas publicações, no @Cidades, Sidra e BME
Órgãos estaduais de estatística	www.anipes.org.br	Pelo sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística, pode-se acessar os órgãos estaduais e as suas informações
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Estatísticas de mortalidade por causas Atendimentos no SUS Registro de vacinações
Ministério da Educação	www.mep.gov.br	Estatísticas educacionais Docentes e equipamentos Avaliação de desempenho educacional
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Estatísticas mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados Relação Anual das Informações Sociais
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Indicadores de pobreza e indigência Acesso aos programas de transferência de renda
Ministério da Previdência Social	www.mpas.gov.br	Benefícios e auxílios concedidos Contribuintes Acidentes de trabalho
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Indicadores urbanos e saneamento Déficit habitacional
Secretaria do Tesouro Nacional	www.stn.fazenda.gov.br	Transferências de recursos Execução orçamentária Receitas e despesas municipais

mais amplos dos programas. Assim, a distinção entre a terceira e a quarta etapas do ciclo de programas pode ser menos evidente que nas demais, sobretudo em programas de longa duração, isto é, monitoramento e avaliação de programas são termos cunhados para designar procedimentos de acompanhamento de programas, focados na análise da sua eficiência, eficácia e efetividade (COHEN; FRANCO, 2000). Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação).

Como atividade de monitoramento ou de avaliação, é importante analisar os indicadores de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, o que permite o dimensionamento da eficiência dos programas. O emprego da Análise Envoltória de Dados (DEA) pode representar grande avanço metodológico nesse sentido (LINS; MEZA, 2000). A DEA é uma técnica derivada dos métodos de pesquisa operacional que visa à identificação das unidades de operação mais eficientes, tendo em vista como os recursos (retratados por vários indicadores de insumo) são utilizados para gerar os resultados finais (medidos por diversos indicadores-resultados), considerando as condições estruturais de operação dos programas. Determinados programas implementados em regiões mais pobres, poderão não ter resultados tão promissores como em outras mais desenvolvidas. Assim, é preciso avaliar a eficiência dos programas em função não apenas em relação ao resultado obtido e à quantidade de recursos alocados, mas considerando as dificuldades ou potencialidades

existentes na região em que os programas estão funcionando. O que torna essa técnica particularmente interessante de ser aplicada é que se podem considerar os recursos e resultados como vetores de indicadores em suas escalas originais e não como variáveis representando valores monetários de custos e benefícios.

Como ilustra a Figura 6, um programa de saúde deve ser avaliado em relação aos diversos resultados que produz em termos de redução das taxas de mortalidade e morbidade, a partir dos recursos alocados (médicos por mil habitantes) e serviços de saúde prestados (consultas atendidas), considerando as condições estruturais de vida existentes em cada local de sua implementação (indicadores de renda e infra-estrutura de saneamento). Pela técnica é possível identificar as “boas práticas” ou *benchmarks* reais, isto é, unidades de implementação do programa em que os resultados são, de fato, compatíveis com o nível de esforço empreendido e de recursos gastos.

Os indicadores de desembolso de recursos e produtos colocados à disposição da população – construídos a partir de registros próprios da sistemática de controle e gerenciamento dos programas – podem permitir uma avaliação indireta da eficácia dos programas no alcance das metas estabelecidas, quando as estatísticas públicas ou os dados administrativos de ministérios e secretarias estaduais não forem mais específicos e periódicos na escala territorial desejada. Na falta de pesquisas amostrais regulares que contemplem temáticas relativas, por exemplo, ao consumo de produtos culturais e aos hábitos de lazer – ainda não incorporadas na agenda político-social nacional de forma imperativa –, a eficácia de programas na área, como os de fomento à leitura, terá

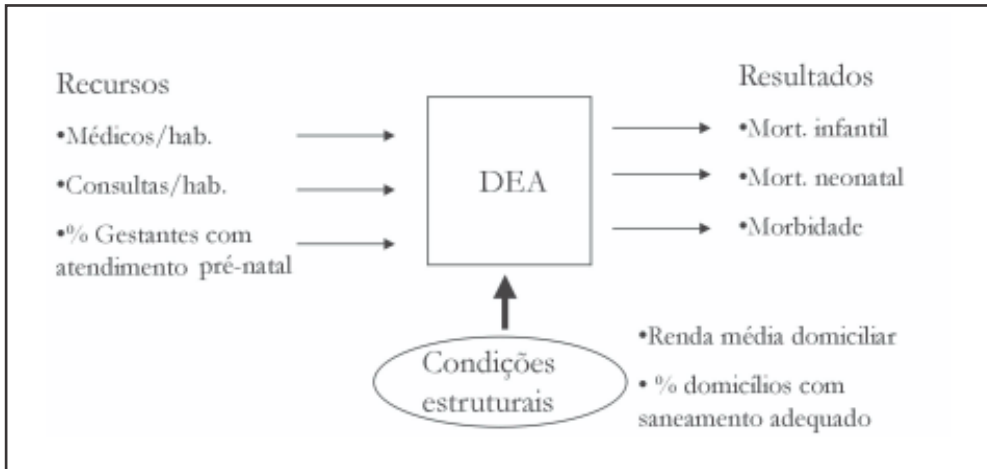


Figura 6: Aplicação da Análise Envoltória de Dados na avaliação de programas em saúde

de ser inferida a partir dos produtos previstos na ações desencadeadas, como o volume de livros distribuídos às escolas e bibliotecas. Nesse caso, indicadores de resultados mais válidos para avaliar a eficiência do programa, como número médio de livros lidos no último ano, por exemplo, são apenas ocasionalmente levantados pelo IBGE ou pela Câmara Brasileira do Livro.

Outra demanda no ciclo de programas, em particular na etapa de avaliação, é a identificação dos seus impactos. Para tanto, devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de forma a conseguir garantir tanto quanto possível a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população, tarefa sempre difícil de ser realizada (ROCHE, 2002). Em primeiro lugar, a menos que a realidade social vivenciada antes do início do programa (marco zero) fosse muito trágica, ou que o programa tenha recebido recursos muito expressivos para serem gastos em curto espaço de tempo, não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no

âmbito dele possam ser imediatamente impactantes sobre a sociedade. Programas de transferência de renda ou de distribuição de leite ou cestas básicas em periferias de grandes cidades do Sudeste proporcionam impactos sociais comparativamente menos intensos e rápidos que programas de investimento em saneamento básico, por exemplo, no que diz respeito às condições de mortalidade infantil. Contudo, ao longo do tempo, a transferência de renda ou a distribuição de produtos estará contribuindo para a melhoria da nutrição de crianças, garantindo ganhos adicionais contra a mortalidade infantil, assim como, mais a médio prazo, para a melhoria do seu desempenho escolar. Esse exemplo revela, pois, a dificuldade de se atribuírem os efeitos de programas específicos sobre as mudanças estruturais das condições sociais, dificuldade que, paradoxalmente, cresce à medida que tais transformações – e os impactos – tendem a se tornar mais evidentes. A dificuldade é ainda maior quando se observam problemas de descontinuidades e de implementação nos programas públicos.

De modo a perceber mais claramente os impactos dos programas, deve-se buscar medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados. Uma das formas de se operacionalizar isso é avaliando efeitos sobre grupos específicos da população, seja em termos de renda, idade, raça, sexo ou localização espacial. Se os programas têm públicos-alvo preferenciais, localizados em determinadas regiões ou estratos de renda, deve-se não só buscar indicadores de impacto que privilegiem a sua avaliação do conjunto da população, que pode estar, inclusive, sob o risco de efeitos estruturais mais gerais (que podem não afetar o público-alvo na mesma intensidade), mas também desenvolver estratégias metodológicas avaliativas de natureza qualitativa, com pesquisas de opinião ou grupos de discussão, incorporando indicadores subjetivos na avaliação. Nesse sentido, os impactos podem ser avaliados em uma perspectiva mais restrita ou mais ampla, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo considerado para a referência dos indicadores e a natureza mais objetiva ou subjetiva dos impactos percebidos pela população.

Considerações finais

Uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de programas públicos é dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de sua implementação e do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas estão tendo nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades focalizadas por eles. Seja da perspectiva da avaliação formativa, isto é, aquela com os propósitos de acompanhar e monitorar a implementação de programas, a fim de verificar se os rumos traçados estão sendo seguidos e permitir intervenções corretivas,

seja da perspectiva da avaliação somativa, isto é, aquela mais ao final do processo de implementação, com propósitos mais amplos e meritórios (CANO, 2002), o gestor de programas sociais defronta-se com a dificuldade de obter dados válidos, específicos e regulares para seus propósitos.

Se é fato que as informações produzidas pelas agências estatísticas são, em boa medida, pouco específicas para os propósitos de monitoramento de programas, não provendo informação na escala territorial desejada ou na regularidade necessária, é também verdade que elas podem-se prestar à elaboração de diagnósticos bastante detalhados em escopo e escala, como no caso das informações provenientes dos censos demográficos. As informações produzidas no âmbito dos processos administrativos dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais podem também suprir boa parte da demanda de dados para a construção de indicadores periódicos de monitoramento, requerendo, contudo, algum “retrabalho” de “customização” em função das necessidades de delimitação territorial dos programas, desde que exista um código de localização da escola, do posto de saúde, da delegacia, etc.

De qualquer forma, as estatísticas e os dados do IBGE e de outros órgãos públicos dificilmente atenderão todas as necessidades informacionais requeridas para o monitoramento e a avaliação de programas públicos mais específicos. Assim, é necessário, quando da formulação desses programas, prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de implementação, que possam permitir a construção dos indicadores de monitoramento desejados.

(Artigo recebido em maio de 2005. Versão definitiva em junho de 2005)

Notas

* Texto submetido à editoria da Revista do Serviço Público em que se procura compilar e reorganizar idéias expostas em três oportunidades anteriores (Jannuzzi, 2001, 2002. Guimarães; Jannuzzi, 2004), a partir das experiências de capacitação de técnicos de ONGs e gestores do setor público nos cursos de extensão de “Indicadores Sociais e Políticas Públicas”, desenvolvidos no âmbito do convênio ENCE/IBGE e Fundação FORD, e nos cursos de formação da Escola Nacional de Administração Pública ao longo de 2003 e 2004.

¹ Dada a inexistência e desorganização dos cadastros nos municípios brasileiros, os censos demográficos acabam levantando um conjunto muito amplo de informações, o que o torna ainda mais custoso e complexo.

² De fato, é o que o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – calculado por setor censitário – permite constatar (vide em: www.seade.gov.br).

³ Vale observar, contudo, que os setores censitários apresentam variabilidade significativa em termos de quantitativos populacionais pelos municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

- CANO, I. *Avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p.:969-992, 2003.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ENSSLIN, Leonardo et al. *Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. Florianópolis, SC: Insular, 2001. v. 1. 296 p.
- GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 23, n. 7, p. 70, 2001.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. *Anais...* Caxambu, 2004.
- IBGE. *Indicadores sociais municipais*. Rio de Janeiro: 2002.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- _____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.
- LINS, M.E; MEZA, L. A. *Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente de apoio à decisão*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000.

- MARTINE, G.; CARVALHO, J. A. M.; ÁRIAS, A. R. *Mudanças recentes no padrão demográfico brasileiro e implicações para a agenda social*. Brasília, IPEA, 1994. (Texto para Discussão n. 345)
- MILES, I. *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, 1985.
- NAÇÕES UNIDAS. *Handbook of social indicators*. Nova York: 1988.
- OMS. *Catalogue of health indicators*. Genebra: 1996.
- ROCHA, S. *Pobreza: do que se trata afinal*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHE, C. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs*. São Paulo: Cortez, 2002.
- RYTEN, J. Should there be a human development index? *Statistique, Développement et Droits de l'Homme Seminar*, Montreaux, Setembro, 2000.
- SEADE. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. In: KEINERT, Tânia; KARRUZ, Ana Paula (Orgs.). *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract**Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil***Paulo de Martino Jannuzzi*

O objetivo do texto é discutir as potencialidades e limitações do uso das informações estatísticas produzidas pelo IBGE e os registros administrativos de órgãos públicos para a construção de indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Inicia-se com uma apresentação sobre os aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores sociais, suas propriedades e formas de classificação. Depois, discute-se uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no País. Conclui-se o texto advogando-se a necessidade de estruturar sistemas de indicadores que se apoiem na busca de informações já existentes em fontes secundárias e na produção de dados no âmbito dos próprios programas.

Palavras-chave: indicadores, monitoramento, políticas sociais

Los indicadores para formulación y evaluación de programas sociales en Brasil*Paulo de Martino Jannuzzi*

El artículo discute las potencialidades y las limitaciones del uso de la información estadística producida por el IBGE y los registros administrativos de las agencias públicas para la construcción de los indicadores para la diagnosis, seguimiento y evaluación de programas sociales en Brasil. Comienza presentando la base conceptual referente a los indicadores sociales, sus características y los sistemas de clasificación. Después, presenta un marco del sistema de indicadores para subsidiar el proceso de formulación y evaluación de programas públicos. El artículo concluye proponiendo la necesidad de construir sistemas de indicadores basados en fuentes secundarias de datos y también en los datos primarios recogidos en las etapas de los programas.

Palabras clave: indicadores, monitoreo, políticas sociales

Indicators for social policy making and evaluation in Brazil*Paulo de Martino Jannuzzi*

The paper discusses the potentialities and limitations of the use of statistical information produced by the IBGE and the administrative registers of public agencies for the construction of indicators to be used in the diagnosis, monitoring and evaluation of social programs in Brazil. It begins by presenting the conceptual basis for understanding the social indicators, their properties and classification systems. It then outlines a framework of a system of indicators to support the process of formulation and evaluation of public programs. The paper concludes by advocating the need to structure systems of indicators based on secondary sources of data and also on primary data collected in the scope of the programs.

Key words: indicators, monitoring, social policies

Paulo de Martino Jannuzzi

Assessor da Diretoria Executiva do SEADE, professor da ENCE/IBGE, pesquisador CNPq no projeto de pesquisa “Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil”, com recursos do CNPq (Proc. 307101/2004-5). Contato: pjannuzzi@ibge.gov.br

Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos*

Diane Elson¹

Introdução

A maioria dos governos tem expressado comprometimento com a equidade de gênero e seu *mainstreaming*². Contudo, há frequentemente descompasso entre as políticas e os caminhos adotados pelos governos para arrecadar e empregar os recursos necessários. A maioria dos governos também expressa o comprometimento com maior transparência e *accountability*, embora ocorra, com frequência, descompassos entre a participação e consulta na formulação de novas políticas e legislação e na alocação de recursos.

Iniciativas orçamentárias sensíveis a questões de gênero podem ajudar a reduzir esses descompassos, garantindo que os recursos públicos sejam arrecadados e gastos mais efetivamente. Podem também ajudar a garantir a realização dos objetivos de equidade de gênero e maior observância da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Podem ainda ajudar a promover maior *accountability* sobre os gastos de recursos públicos

para os cidadãos e cidadãs de um país, especialmente para a mulher, que, de maneira geral, é mais marginalizada que o homem por ocasião da tomada de decisões sobre a destinação dos recursos públicos.

O que é uma iniciativa orçamentária sensível à questão de gênero?

Uma iniciativa orçamentária sensível à questão de gênero não tem como objetivo produzir um orçamento separado para as mulheres. Ao contrário, busca analisar qualquer forma de gasto público, ou método para arrecadar recursos públicos, a partir da ótica do gênero, identificando as implicações e os impactos para a mulher e a menina, quando comparados com o homem e o menino. A questão chave é: Que impacto essa medida fiscal tem sobre a equidade de gênero? Ela reduz, aumenta ou não faz diferença para a desigualdade de gênero?

O foco na desigualdade de gênero pode ser estruturado de tal modo que permita considerar outras formas de desigualdade, tais como classe, raça e região. A questão chave pode ser reformulada, por exemplo, da seguinte forma: Esta medida fiscal melhora, piora ou não tem efeito sobre a posição da mulher em situação mais desfavorável?

Uma iniciativa orçamentária com perspectiva de gênero sempre envolve uma análise de gênero de alguns dos aspectos relativos à arrecadação e ao uso dos recursos públicos. Porém, não há uma maneira única de se fazer isso e várias ferramentas analíticas podem ser utilizadas (ELSON, 1998. BUDLENDER; SHARP, 1998). A implementação da iniciativa pode assumir várias formas, dependendo de sua localização política, da extensão da cobertura e do estágio em que se encontra o ciclo orçamentário. Da mesma forma, os resultados podem ser

apresentados de diferentes maneiras, dependendo do objetivo que se espera alcançar.

Localização política

- em nível de governo nacional, regional ou local;
- no âmbito dos órgãos governamentais, organizados por autoridades e ministros;
- em assembleias eleitas, organizadas por representantes eleitos; e
- fora do âmbito do governo, em eventos organizados por pesquisadores e organizações da sociedade civil.

Um processo interativo e consultivo, envolvendo todas as instâncias anteriores, provou ser especialmente efetivo (BUDLENDER, 2002). Orçamentos com enfoque em questões de gênero precisam ser organizados de maneira a democratizar o processo pelo qual os orçamentos são elaborados e implementados, dando mais espaço às questões da mulher.

Cobertura

- o orçamento como um todo (até o momento, isso raramente se tentou);
- gastos de órgãos ou programas selecionados;
- gastos com novos projetos;
- formas selecionadas de receitas (impostos, tarifas, etc.);
- mudanças no sistema fiscal; e
- implementação de nova legislação.

Os gastos e receitas a serem cobertos são geralmente selecionados à luz da análise do padrão de desigualdade de gênero, das prioridades da mulher e das políticas governamentais em relação à desigualdade no país em questão.

Classificação orçamentária

Os dados orçamentários podem ser apresentados de várias maneiras, cada uma

das quais podendo ser utilizada como ponto de partida:

- item linear: gastos decorrentes de pagamentos (salários, viagens, equipamentos, construções, etc.);

- classificação funcional: gastos com objetivos gerais (polícia, defesa, educação, saúde, transporte, etc.);

- classificação econômica: operações financeiras de impacto econômico (capital, despesas e receitas correntes; subsídios; pagamentos de transferências; pagamento de juros; operações de financiamento);

- classificação institucional: despesas da instituição responsável pelo gerenciamento dos recursos;

- classificação programática: despesas decorrentes de programas, considerando-os como um conjunto de atividades a serem empreendidas com a finalidade de alcançar os mesmos objetivos; e

- classificação territorial: receitas e despesas por área geográfica de impacto.

As classificações em item linear, funcional e institucional são projetadas primariamente como ferramentas de controle, para manter as despesas nos limites legais estabelecidos pela legislação orçamentária. A classificação como econômico facilita a análise do impacto na macroeconomia. As classificações por programa e por território é um ponto de partida especialmente adequado para a análise da desigualdade. Contudo, em alguns países, esses instrumentos de análise ainda não estão disponíveis ou são pouco desenvolvidos.

Estágio do ciclo orçamentário

Uma iniciativa de gênero pode focar uma fase específica do ciclo orçamentário, a saber:

- planejamento para identificar objetivos;

- avaliação inicial para identificar alocações financeiras necessárias para alcançar os objetivos;

- auditoria para identificar qualquer mal uso dos recursos financeiros; e

- avaliação final para determinar o que foi alcançado, em comparação com os objetivos propostos.

O planejamento e a avaliação inicial ficam restritos a comprometerimentos e às atividades já existentes, que podem ser

“O trabalho doméstico não remunerado é compartilhado de forma desigual entre a mulher e o homem na maioria dos países e representa um dos maiores obstáculos para a eqüidade no trabalho remunerado e o desenvolvimento pleno dos talentos da mulher e do homem”

difíceis de mudar. A auditoria e a avaliação final devem retroalimentar o planejamento e a avaliação inicial, mas, na melhor das hipóteses, conseguem fazê-lo de forma tardia, já que o orçamento do ano seguinte precisa ser preparado antes que o orçamento do ano em curso tenha sido auditado e avaliado. Os elos entre os estágios são geralmente fracos. O orçamento pode estar vinculado a um plano

de custeio plurianual, que pode abranger o orçamento anual.

Apresentação da análise

Os resultados da análise de gênero das despesas e receitas podem ser apresentados de diversas maneiras, por diferentes pessoas e em:

- diversos pontos do orçamento principal e/ou do relatório de avaliação;
- um anexo especial do orçamento principal e/ou do relatório de avaliação;
- relatórios para parlamentares;
- comunicados de imprensa;
- apresentações a grupos de trabalhos governamentais, grupos de planejamento, comissões de inquérito, etc.;
- publicações científicas; e
- publicações educacionais populares.

É necessário considerar a maneira mais efetiva de se apresentar a análise a partir do ponto de vista da *accountability*, transparência e participação democrática no processo orçamentário.

Uma estrutura funcional para relacionar orçamentos à equidade de gênero

Os detalhes de um orçamento com enfoque no gênero deverão ser elaborados de acordo com as especificidades do país. Contudo, o princípio geral sempre será o de unir dois conjuntos de conhecimento, que geralmente são mantidos desvinculados: o conhecimento sobre a desigualdade de gênero e o conhecimento sobre finanças e programas públicos.

Se o ciclo do orçamento for tomado como ponto de partida, é interessante considerar a seguinte estrutura, que focaliza o impacto das atividades cobertas pelo orçamento e pode ser usada nas fases de planejamento e avaliação inicial e durante

a auditoria e avaliação final. Para cada ministério ou programa selecionado, verifique os insumos, as atividades, os resultados e os impactos planejados e realizados. Geralmente há desconexões importantes entre o planejado, na forma em que é apresentado no orçamento e outros documentos, e o executado, conforme revelam as auditorias e avaliações finais.

- Insumos – Consistem dos recursos destinados e gastos (conforme apresentado na classificação funcional ou programática).

- Atividades – Consistem dos serviços planejados e realizados, tais como serviços de saúde, de apoio à indústria, transferências sociais, coleta de impostos, etc. Podem ocorrer que eles não estejam bem especificados e que não fique claro o montante de recursos a que deveria chegar ou que efetivamente chegou ao ponto em que as atividades fazem interface com o público. Um dos desafios é capacitar o público para monitorar a distribuição dos recursos.

- Resultados – Consistem da utilização das atividades planejadas e realizadas, tais como pacientes tratados, empresas apoiadas, aumentos de renda, impostos arrecadados, etc. Os resultados e indicadores desejados nem sempre estão bem identificados, de modo que um dos desafios é melhorar as especificações e identificar fontes estatísticas relevantes.

- Impactos – Consistem das realizações, visadas e alcançadas, relacionadas a objetivos mais amplos, tais como população sadia, empresas competitivas, redução de pobreza, crescimento sustentável da renda nacional, etc. Os impactos e indicadores desejados também podem não estar bem especificados, de modo que outro desafio é melhorar a especificação e

identificar fontes estatísticas relevantes. Além disso, os elos entre os resultados e os impactos podem ser complexos e incertos.

A análise de gênero de um orçamento pode ser conduzida independente do fato de a equidade de gênero ter sido explicitamente especificada como resultado ou impacto desejado de determinado ministério ou programa. Deve-se questionar, para tanto, se os impactos planejados e realizados promoveram equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; se os resultados são igualmente distribuídos entre homens e mulheres e se são adequados para alcançar maior equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; se as atividades são planejadas para serem igualmente apropriadas para mulheres e homens e se são adequadas para alcançar equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; e se os insumos são adequados para alcançar equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos.

As respostas a essas questões requerem dados desagregados por sexo e uma compreensão das relações de gênero. Várias ferramentas e abordagens, incluindo abordagens participativas, podem ser usadas para conduzir essa análise. Recomenda-se o diálogo entre as autoridades e as organizações da sociedade civil. Essa análise pode ser aplicada às receitas bem como às despesas, tratando os custos de geração de receitas como insumo, o processo de geração de receitas como atividade, as receitas a serem geradas como resultado e o impacto dos impostos, tarifas, etc. sobre a renda como impacto. De todo modo, mais pesquisas são necessárias nessa área.

Se as respostas a essas perguntas forem “não”, então haverá necessidade de se introduzirem mudanças na identificação dos objetivos de impacto e resultado, na

organização das atividades e na alocação dos recursos, de modo a se superarem as desigualdades de gênero identificadas. É possível ter progresso por meio de uma melhor especificação dos objetivos de impacto e resultado e por meio da mudança de prioridades que determinam as atividades e o financiamento. Equidade de gênero é freqüentemente complementar a outras políticas. Porém, se forem constatados *trade-offs* entre a equidade de gênero e outros objetivos, eles devem ser observados, e maneiras de reduzi-los devem ser investigadas.

É preciso, ainda, atentar para as questões de transversalidade de gênero nos ministérios e programas. Por exemplo, reduzir a desigualdade entre meninos e meninas, na incidência do gasto público com educação, pode requerer mudanças não apenas nos programas para o ensino primário e secundário do Ministério da Educação, mas também em uma gama de outros programas e ministérios.

Para que mudanças ocorram, os resultados da análise precisam ser divulgados aos *policy-makers* e à sociedade por meio de relatórios, comissões parlamentares e audiências públicas, diálogos sobre políticas governamentais, jornais, livros, publicações educacionais populares e debates públicos. Discussões bem fundamentadas devem ser propiciadas e maneiras devem ser encontradas para permitir ao público participar no estabelecimento de prioridades orçamentárias, dando especial atenção à capacitação da mulher para formular e expressar suas idéias. A extensão da participação da mulher nas decisões orçamentárias deve ser examinada, como foi feito pelo governo da Tanzânia:

“Mais da metade da população da Tanzânia é composta de mulheres.

Porém, apenas uma pequena parcela das pessoas que tomam as decisões importantes sobre o orçamento governamental é formada de mulheres. Por exemplo, somente três dos 30 membros do Comitê de Finanças e Economia do Parlamento e apenas 45 dos 275 membros do Parlamento são mulheres. Com um número tão pequeno de mulheres participando da elaboração do orçamento, não é surpresa que ele não atenda às necessidades da mulher” (TANZANIA, 2000, p. 5).

Exemplos de análises orçamentárias de gênero

Diferentes iniciativas estão sendo conduzidas em muitos países. Uma rápida revisão não conseguirá fazer justiça à variedade e às realizações alcançadas. Os exemplos seguintes foram escolhidos para ilustrar o tipo de análise que tem sido feito em alguns dos países pioneiros. Vários desses exemplos foram tirados de três países voluntários em projetos piloto de Iniciativas Orçamentárias com Enfoque no Gênero, liderados pelo Commonwealth Secretariat, a partir de 1996 (África do Sul, Sri Lanka e Barbados). Alguns deles são análises apresentadas em documentos governamentais oficiais e outros, análises conduzidas por organizações não governamentais (ONGs) engajadas no processo de diálogo com o governo sobre políticas governamentais⁴.

Auditoria do orçamento: distribuição de insumos, atividades e resultados reais

Esse tipo de análise relaciona os gastos efetivamente realizados à participação nas atividades fornecidas e ao usufruto dos

resultados. Ela é útil quando a participação individual pode ser identificada e também pode ser apresentada de diversas maneiras, focalizando a distribuição dos resultados, o financiamento ou ambos.

O Programa Nacional de Obras Públicas da África do Sul

“Aproximadamente 350 milhões de rands foram alocados para o Programa Nacional de Obras Públicas nos orçamentos nacionais desde 1994. O *Community Based Public Work Program* (CBPWP) – Programa Comunitário de Obras Públicas – é responsável por 250 milhões rands desse total. Algumas províncias acrescentaram recursos próprios aos orçamentos [...]. Em 1997, uma avaliação do programa mostrou que a qualidade dos bens produzidos era excepcionalmente alta, se comparada com a de programas similares em outros lugares do mundo. A análise determinou, ainda, que os 599 projetos estavam bem distribuídos geograficamente, de acordo com o perfil de pobreza relativa das nove províncias [...].

Com relação às pessoas empregadas nesses projetos, 41% eram mulheres e 12% eram jovens. Embora o número de mulheres seja inferior à proporção de mulheres na população das áreas rurais onde esses projetos foram implementados, esse número é certamente mais alto do que seria esperado, caso não fossem alvos explícitos dos mesmos. Infelizmente, a avaliação sugere que as mulheres eram freqüentemente incumbidas de tarefas mais simples, as suas médias salariais eram mais baixas, eram geralmente empregadas por períodos mais curtos que os homens e tinham menos probabilidade de receber treinamento. Dos homens empregados,

37% receberam treinamento, número superior comparado aos 32% das mulheres. Os resultados da avaliação serviram de base para os planos em curso do departamento, de fazer ajustes no programa e melhorar o enfoque” (SOUTH AFRICA, 1998, p. 6.44).

Os programas New Deal para desempregados no Reino Unido

O objetivo dos programas *New Deal* é integrar ao mercado de trabalho pessoas em idade laboral que estejam desempregadas. Dados do Departamento de Educação e Emprego mostram que as mulheres respondem por 27% dos participantes no programa *New Deal* destinado a jovens desempregados e por apenas 16% no programa destinado a desempregados por longos períodos. No caso do programa *New Deal* destinado a famílias monoparentais, 95% dos participantes são mulheres.

Os programas foram analisados por Katherine Rake, do Grupo Orçamento Mulher (*Women's Budget Group*), um comitê de especialistas regularmente consultado pelo governo do Partido Trabalhista. Ela descobriu que 57% do financiamento para os programas *New Deal* vão para os destinados aos jovens, 23% para o programa de apoio aos desempregados por longos períodos e apenas 8% para o programa destinado a famílias monoparentais. O restante vai para diversos programas menores. Rake estima que o valor gasto por pessoa no programa destinado aos jovens desempregados é o dobro, se comparado com o programa destinado a famílias monoparentais (RAKE, 2000).

O gasto em ministérios selecionados, Sri Lanka

A análise do orçamento a partir da perspectiva de gênero no Sri Lanka

descobriu que havia igualdade de acesso e uso nos principais setores de serviços: na educação, 48% das despesas recorrentes beneficiavam mulheres; na saúde, 56%; e nos serviços sociais, 57%. Entretanto, existiam bolsões específicos em que a desigualdade persistia. No setor de serviços sociais, por exemplo, os níveis de financiamento eram inadequados para a manutenção dos padrões básicos de vida dos beneficiários-alvo ou para reabilitá-los.

“Nos ministérios envolvidos com os setores produtivos, mais especificamente, o da Agricultura e o da Indústria, o acesso e a participação da mulher em programas apoiados pelo governo eram baixos e a perpetuação da pressuposição de que os programas nessas áreas são neutros com relação ao gênero tendem a manter inalteradas ou a aumentar as diferenças de gênero e as desvantagens que a mulher enfrenta nesses setores. É necessário revisar as políticas subjacentes, elaborar programas e sistemas de distribuição apropriados, além de realizar avaliações, desagregadas por gênero, regulares dos programas, a fim de equalizar as oportunidades e os acessos para o homem e a mulher” (SRILANKA, 2000, p. 45).

Avaliação do orçamento: financiamento para o fortalecimento e o cumprimento dos direitos da mulher

Uma distribuição justa dos gastos e serviços reais entre mulheres e homens não garantirá, por si só, que a mulher seja fortalecida e seus direitos humanos sejam respeitados. Os programas que apóiam esses objetivos devem receber prioridade

na alocação de recursos. É importante comparar os gastos reais com os gastos que seriam necessários para alcançar objetivos específicos quantificáveis.

O gasto com capacitação e educação básica do adulto na África do Sul

Na África do Sul, em 1995, 20% de todas as mulheres africanas e 14% de todos os homens africanos com mais de 20 anos de idade nunca tinham ido à escola. Cerca de 7,4 milhões de pessoas eram analfabetas, entre as quais 4 milhões eram mulheres. Em 1994, apenas por volta de 300 mil pessoas freqüentavam programas de treinamento ou de educação básica para adultos (*Adult Basic Education and Training – ABET*). Cerca de 29% encontravam-se em programas mantidos pelo Estado e a maioria delas eram mulheres (59% de mulheres e 41% de homens). O repasse de recursos do governo para esses programas representava apenas 1% dos recursos destinados à educação no período de 1996 a 1997.

Um plano para os programas de ABET na África do Sul foi elaborado em 1994 pelo Centro para o Desenvolvimento de Políticas Educacionais (*Centre for Education Policy Development*), uma ONG sul-africana. Seu objetivo era alcançar 3 milhões de estudantes em cinco anos. O orçamento proposto para o primeiro ano do plano foi de 132 milhões de rands. Entretanto, o plano não foi colocado em ação. As despesas públicas dos programas de ABET em 1997-1998 foi de 2,5 milhões de rands, caindo para 1,9 milhões de rands em 1998-1999 (HUNT; BUDLENDER, 1998).

Abrigo para mulheres vítimas de violência em Barbados

Em Barbados, entre 1992 e 1996, houve 764 pedidos de proteção policial,

dos quais 730 eram de mulheres solicitando serviço de proteção legal contra seus parceiros violentos.

“Enquanto as taxas nacionais de crime estão caindo em geral, houve um aumento significativo de ‘crimes contra a pessoa’ e, especificamente, de crimes sexuais e de violência física praticados contra a mulher [...] o estabelecimento de um Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência tornou-se uma necessidade urgente. Uma ONG, o Clube de Mulheres Empresariais e Profissionais (*Business and Professional Women’s Club*), tomou a iniciativa utilizando recursos iniciais (\$380.000) fornecidos pelo Ministério de Transformação Social [...]. O abrigo começou a receber residentes em novembro 1999 [...]. Ainda há um número significativo de mulheres que precisam de assistência, mas o abrigo não consegue acomodar [...].

A gerência do abrigo estima um custo médio de 900 dólares por mês para abrigar uma vítima adulta. Esse número aumenta dependendo do número de filhos e as necessidades específicas da família abrigada. Embora as deficiências relacionadas com o espaço físico e sua manutenção – tais como cercados – sejam questões de segurança importantes, a incapacidade da ONG em garantir recursos suficientes para fazer frente aos principais custos operacionais é um problema ainda mais grave. Atualmente, o ministério delega suas responsabilidades para o abrigo por meio de contratos renováveis anualmente. Não há indicação clara de que, após este primeiro ano, os recursos fornecidos aumentarão ou se conseguirão cobrir outros custos além do

apoio à infra-estrutura física e à manutenção do estabelecimento” (St. Hill, 1998, p. 37-38).

Planejamento e avaliação inicial do orçamento

Incorporar a análise de gênero no planejamento e na avaliação inicial do orçamento requer a identificação de dimensões prováveis de gênero nas atividades, nos resultados e nos impactos.

Apoio industrial na Austrália

“A indústria de equipamentos de comunicação é caracterizada por uma força de trabalho predominantemente feminina. Entretanto, como na maioria das indústrias do setor de alta tecnologia, as mulheres predominam nas áreas em que não se exige trabalho qualificado, principalmente no trabalho mecanizado, e elas fizeram pouco progresso nas áreas técnicas e gerenciais [...].

Apoio financeiro da ordem de \$400.000 será fornecido em 1986-1987 para assistir a indústria. O primeiro estágio do plano do governo incluiu a redução de tarifas. O segundo estágio buscou elaborar uma estratégia de desenvolvimento industrial [...]. O resultado líquido da implementação bem-sucedida da estratégia não significará redução no nível de emprego geral; contudo, o aumento da automação levará a um declínio na oferta de emprego para a mão-de-obra não qualificada. O potencial para o crescimento nos níveis de emprego nessa indústria encontra-se nas áreas técnicas e gerenciais, tais como pesquisa, desenvolvimento e marketing.

Dado o número limitado de mulheres nas áreas técnicas e gerenciais,

pode-se pressupor que haja barreiras para a participação da mulher nessa área de trabalho. As barreiras óbvias estão no campo da educação e do treinamento, especialmente no número de jovens mulheres freqüentando cursos de ciência e tecnologia nas instituições de segundo e terceiro graus.

Embora os programas do departamento não possam buscar a redução dessas barreiras para a empregabilidade

**“A questão chave é:
Que impacto essa
medida fiscal tem
sobre a equidade de
gênero? Ela reduz,
aumenta ou não faz
diferença para a
desigualdade de
gênero?”**

das mulheres, ações afirmativas de cunho legal e esforços despendidos pelo Departamento de Educação no sentido de aumentar o número de mulheres e meninas em treinamento na área de ciência e tecnologia auxiliarão na expansão de oportunidades de emprego para as mulheres nas áreas técnicas e gerenciais” (AUSTRÁLIA, 1987, p. 180).

Desenvolvimento da infra-estrutura na África do Sul

“O investimento em infra-estrutura constrói a capacidade econômica e aumenta a competitividade, ao mesmo tempo em que contribui para a qualidade de vida das pessoas em situação de pobreza. Energia, transporte, comunicações e infra-estrutura social trazem benefícios significativos, especialmente para a mulher e para a criança. As despesas de capital financiadas pelos governos nacional e provincial devem aumentar [...] os gastos de capital com sistemas hídricos e infra-estrutura relacionada foram da ordem de 1,537 milhões de rands em 1998-1999, aumentando para 1,785 milhões de rands em 2000/2001” (SOUTH AFRICA, 1998, 1.5).

“No final de 1995, apenas 1/3 das casas africanas e menos de 3/4 das casas de negros tinham água corrente na parte interna, comparando-se com 97% das casas de indianos e brancos. Fora das áreas urbanas, apenas 12% das casas africanas tinham água corrente na parte interna e 21% tinham uma torneira no local, enquanto 28% buscavam água em rios, riachos, represas ou cisternas e 16%, em poços. Para cada uma de seis casas africanas que precisavam buscar água, as pessoas tinham de viajar, pelo menos, um quilômetro até o reservatório. Em 1993, o tempo médio gasto nessa tarefa por membros de lares rurais africanos que precisavam buscar água era de 1 hora e 40 minutos. O tempo médio gasto por mulheres que buscavam a água era de mais de 1 hora (74 minutos). Um pouco mais da metade das mulheres africanas da zona rural com mais de 18 anos despendia

parte do seu tempo buscando água” (Ibid, 6.58).

Apoio para o empreendedorismo da mulher na França

“As mulheres ainda respondem pela minoria dos empreendedores, criando apenas 27% de todos os novos negócios. Para ajudar a mudar esse quadro:

- 10 milhões de francos franceses em recursos adicionais foram alocados para o Fundo de Garantia Especial da Mulher (*Special Women's Guarantee Fund – FGIF*), correspondendo à criação de mil novos negócios em 2001; e
- às redes governamentais de apoio e assistência a empreendedores está sendo solicitado o aumento em 25%, em três anos, do número de mulheres a quem dão assistência” (FRANCE, 2001, p.13).

Traduzindo a Plataforma de Ação de Beijing em atividades de programa e rubricas orçamentárias no Quênia

Um trabalho conceitual sobre a “Tradução da Plataforma de Ação de Beijing no Processo Orçamentário Nacional do Quênia” foi preparado pelo Centro Colaborador para o Gênero e Desenvolvimento (*Collaborative Centre for Gender and Development – CCGD*), em conjunto com a Federação Internacional de Mulheres Advogadas (*International Federation of Women Lawyers – FIDA-K*). Esse documento identifica e discute seis áreas críticas de preocupação, a saber: pobreza, educação e treinamento, saúde, tributos, mulheres na agricultura e economia.

Uma matriz estrutural de políticas e estimativas orçamentárias para a Plataforma de Ação de Beijing foi preparada pela mesma equipe para implementação no processo orçamentário nacional de 1998-1999. A matriz de políticas

traduziu essa plataforma em atividades de programa específicas e rubricas orçamentárias, que foram compartilhadas com os planejadores e economistas do governo e do setor privado, bem como com várias organizações não governamentais (ONGs). Como o trabalho conclui, “Este compartilhamento foi um movimento deliberado para fazer *lobby* pelo apoio e boa vontade na elaboração do processo orçamentário nacional” (CCGD, s.d., p. xxi).

Créditos tributários no Reino Unido

“O Grupo Orçamento Mulher (*Women’s Budget Group*) reconhece que o Crédito Fiscal para Famílias Trabalhadoras (*Working Families Tax Credit – WFTC*) trouxe benefícios para muitas famílias, mas deve ser reformulado para se tornar mais efetivo. Isso se dará por meio de sua divisão em dois créditos fiscais distintos: Crédito Fiscal para o Emprego (*Employment Tax Credit – ETC*) e Crédito Integrado Infantil (*Integrated Child Credit – ICC*). Em especial, nós gostaríamos de agregar duas características ao ICC: que ele venha, de alguma forma, a prover um sistema integrado e “sem costuras” (*seamless*) de apoio financeiro para crianças, independente da situação de emprego dos pais, e seja pago ao principal responsável por cuidar da criança [...].

Quaisquer incentivos de emprego devem ter como público-alvo tanto o homem quanto a mulher, de maneira indistinta, de modo que o trabalho remunere igualmente os dois sexos e o compartilhamento entre os cônjuges da tarefa de cuidar dos filhos e provê-los seja encorajado. Isso deve possibilitar aos pais tomar decisões sobre o horário de trabalho de forma que se

permitam, a ambos, tempo para os filhos e iguais oportunidades de emprego. Os incentivos atuais funcionam de tal modo que é mais prático para a família que um dos pais trabalhe mais, enquanto o outro assume a responsabilidade de cuidar dos filhos e, na melhor das hipóteses, consiga uma posição mais secundária no mercado de trabalho. Salários desiguais e dificuldades de encontrar creches adequadas são os principais fatores responsáveis por esse padrão. Portanto, é essencial que as políticas governamentais não agravem tais desigualdades” (WBG, 2000, p.1).

“O WFTC, cujo principal objetivo é conseguir colocar, pelo menos, um dos pais provindos de lares desempregados no mercado de trabalho, pode agir como desestímulo para que o outro cônjuge atue como segundo provedor – apesar do crédito fiscal para creches. Isso se dá porque um segundo provedor de uma família que recebe WFTC é obrigado a pagar elevado imposto na ordem de 55%, sem nenhum incentivo individual para começar. Há, na verdade, um desestímulo para se compartilharem as horas e as responsabilidades com os cuidados dos filhos, já que se oferece um bônus, se um dos cônjuges estiver empregado com carga horária de 30 horas ou mais, mas nenhum bônus, se essa carga horária for compartilhada entre os dois.

É importante que essas características não sejam reproduzidas no sistema ETC/ICC e que todos sejam tratados igualmente por qualquer incentivo dado para a aceitação de emprego. Não fazê-lo não apenas discrimina indiretamente a mulher, que tem maior probabilidade de ser o segundo

provedor, mas constitui uma visão míope sobre a prevenção da pobreza da família e, conseqüentemente, da criança. Muitos lares dependem de dois provedores para se manter acima da linha de pobreza, e o mercado de trabalho, hoje, é muito instável. Um lar com apenas um provedor não apenas tem maior probabilidade de ser pobre, mas também de ficar fora do mercado de trabalho, se o único provedor perder seu emprego. Além disso, com a crescente quebra da unidade familiar, muitos desses provedores secundários se tornarão as famílias monoparentais de amanhã” (Ibid., p. 3).

Dois princípios norteadores para a análise de gênero do orçamento

A análise do orçamento a partir da perspectiva de gênero tem muito em comum com outras formas de análise orçamentária com enfoque em igualdade. Entretanto, dois princípios distinguem a análise de gênero do orçamento e vale a pena ressaltá-los.

Avaliação com base no indivíduo e na família

É importante avaliar o orçamento do ponto de vista das famílias pobres comparado ao das ricas. Porém, também é necessário proceder a uma investigação no seio da família para avaliar o orçamento do ponto de vista da mulher e do homem individualmente, reconhecendo que, embora a família compartilhe alguns dos recursos, isso freqüentemente ocorre de maneira incompleta e desigual. A mulher somente será tratada como cidadã com direitos próprios, e não como dependente do homem, se o orçamento basear-se em dados dos prováveis impactos sobre a família e sobre os indivíduos que a

compõem. Somente assim poder-se-á assegurar que o orçamento não se baseie em pressuposições incorretas de que toda a renda de um lar provém e é compartilhada por igual por todos os seus membros.

Reconhecimento sistemático da contribuição do trabalho doméstico não remunerado

O quanto um país alcança dos seus objetivos sociais e econômicos depende não somente da quantidade de trabalho remunerado, mas também da quantidade de trabalho não remunerado feito pelas pessoas que cuidam dos membros da família e de seus vizinhos e da quantidade de tempo livre que elas têm para atividades de lazer e sociais. O trabalho doméstico não remunerado é compartilhado de forma desigual entre a mulher e o homem na maioria dos países e representa um dos maiores obstáculos para a equidade no trabalho remunerado e o desenvolvimento pleno dos talentos da mulher e do homem. Uma dimensão chave do impacto de um orçamento na equidade de gênero é o impacto na quantidade de trabalho doméstico não remunerado que deve ser realizado. É fundamental verificar esse aspecto no contexto de cortes de despesas e reformas conduzidas com o intuito de melhorar eficácia e eficiência. Dados sobre o trabalho doméstico não remunerado podem ser obtidos pelas pesquisas sobre o uso do tempo, disponíveis em muitos países.

Benefícios para o Ministério da Fazenda e o Ministério para Assuntos da Mulher

Iniciativas orçamentárias de gênero podem contribuir para se alcançarem outros objetivos, além da igualdade entre a mulher e o homem. Dois exemplos:

Melhoria na determinação do público-alvo – A análise de gênero mostra que, com

freqüência, faz diferença se as medidas adotadas impactam diretamente o homem ou a mulher, mesmo quando compartilham o mesmo teto. Por exemplo, um orçamento que visa a reduzir a pobreza infantil geralmente é mais efetivo se a renda adicional for direcionada à mãe ao invés de ser ao pai. Uma quantidade imensa de dados, de países os mais diversos, mostram que o homem, mesmo sendo pobre, freqüentemente guarda parte da renda para uso pessoal em atividades de lazer, enquanto a mulher tende a “depositar” todo o recurso na “caixinha” da família e a gastá-lo em coisas que beneficiam diretamente os filhos.

Evitando a falsa economia – A análise de gênero mostra que existe perigo de que medidas adotadas para conter os gastos financeiros dos serviços públicos possam, na verdade, transferir ou perpetuar os custos reais, em termos de uso do tempo, para a mulher, sendo ela a principal responsável pelo cuidado dos membros da família. Por exemplo, a redução do tempo que um paciente permanece no hospital em recuperação pós-cirúrgica, adotada como medida para a redução dos custos financeiros do serviço de saúde, pode transferir a responsabilidade pelo cuidado com o convalescente para a mulher, em casa. Isso, por sua vez, pode gerar um efeito dominó, forçando a mulher a faltar ao trabalho assalariado e baixar a sua produtividade.

Desafios futuros: análise de gênero do orçamento em sua totalidade

Um dos principais objetivos do orçamento é agrupar todas as despesas e receitas públicas e dar uma visão geral das finanças públicas e dos impactos propostos na economia e no bem-estar da comunidade de um país. Orçamentos com

enfoque no gênero precisam fornecer uma visão geral do impacto orçamentário, como um todo, sobre os objetivos de equidade de gênero, bem como uma análise dos impactos de cada programa individualmente.

O gênero como uma questão transversal

Uma meta importante é obter o reconhecimento de que questões de equidade de gênero estão presentes no trabalho de todos os ministérios e em um grande leque de programas, não apenas naqueles que visam a melhorar a posição da mulher. Um exemplo da Tanzânia ilustra esse ponto.

“O *Rolling Plan* e Orçamento Avançado (*The Rolling Plan and Forward Budget*) da Tanzânia, do período de 1996-1997 a 1998-1999, indicou a existência de questões inter-setoriais, como meio ambiente, cooperativas, ciência e tecnologia, desenvolvimento rural e urbano e população. O gênero não foi indicado como questão transversal [...]. Conseqüentemente, alguns setores não se sentem na obrigação de assumir responsabilidade para gerar dados desagregados e solucionar descompassos de gênero [...]. Uma ação imediata a ser adotada poderia ser a de incluir o gênero na lista de questões transversais” (TGNP, s.d., p.10).

Um relatório de acompanhamento feito pelo governo sobre a integração de gênero no processo orçamentário nacional afirmou, em 2000:

“Diferentes iniciativas foram adotadas para implementar algumas das recomendações contidas em estudos sobre

orçamento com enfoque no gênero. Essas incluem: As diretrizes orçamentárias de 1999-2000 incorporam as questões de gênero” (TANZANIA, 2000, p. 5).

O reconhecimento do gênero como questão transversal pode ser traduzido em um conjunto de indicadores para o monitoramento da sensibilidade de todo o orçamento quanto às questões de gênero (UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN, 2000, p. 118). Com base nas classificações funcional e programática das despesas orçadas e reais, é possível estabelecer indicadores para as despesas planejadas e realizadas, tais como:

- parcela da despesa total explicitamente direcionada para a promoção da equidade de gênero;
- parcela da despesa total alocada para os serviços públicos priorizados pela mulher;
- parcela da despesa total alocada para as transferências de renda priorizadas pela mulher.

Esses indicadores são versões mais refinadas das que se tornaram populares na iniciativa da ONU 20/20, que encoraja os governos a comprometer 20% dos gastos públicos com serviços sociais básicos e estimula os doadores a comprometer 20% dos seus financiamentos em serviços sociais básicos. Uma das limitações desses indicadores é que eles não refletem qual percentual dos gastos realmente se traduz em benefícios tangíveis para a mulher. Muitos dos benefícios podem ser retidos por funcionários públicos trabalhando em funções bem distanciadas do público. Além disso, os indicadores de cotas não nos informam se os gastos reais *per capita* estão subindo ou caindo.

É necessário, ainda, verificar os indicadores de atividades, resultados e impactos. Um possível indicador é a equidade de

gênero na participação em atividades promovidas por vários ministérios, tais como:

- o equilíbrio de gênero no usufruto de medidas de apoio a negócios (por exemplo, crédito subsidiado);
- o equilíbrio de gênero no usufruto da capacitação fornecida ao público em geral;
- o equilíbrio de gênero nas instituições com poder de decisão sobre a utilização de recursos.

Também seria útil obter algumas medidas do nível de satisfação do homem e da mulher beneficiados pelos serviços fornecidos. Nesse sentido, processos participativos tem um papel importante aqui.

Outra abordagem é usar a classificação em item linear como ponto de partida e construir indicadores, sensíveis ao gênero, do gasto e da participação no funcionalismo público e nas compras governamentais de bens e serviços do setor privado. Por exemplo:

- o equilíbrio de gênero no mercado de trabalho do setor público (participação de mulheres em cada nível hierárquico; custo médio das funcionárias, se comparado ao custo médio dos funcionários, etc);
- o equilíbrio de gênero nos contratos entre o setor público e o privado (participação de negócios de propriedade de mulheres no número total e no valor total dos contratos).

Esses indicadores reconhecem que o setor público pode promover, ou desestimular, a equidade de gênero, tanto no seu papel de comprador quanto no de provedor.

Nenhum desses pontos de partida ou indicadores focaliza diretamente o orçamento como ferramenta de política macroeconômica. Eles não adotam a classificação econômica do orçamento como ponto de partida nem se engajam nas

decisões sobre os níveis de receitas e despesas agregadas desejáveis ou sobre o ponto até onde os governos devem continuar a buscar mais empréstimos externos ou a pagar a dívida pública. Eles tampouco examinam a intercessão com a política monetária e não questionam a maneira como os objetivos macroeconômicos, tais como metas de crescimento do PIB e taxa de inflação, são estabelecidos ou se relacionam ao orçamento.

É importante desenvolver mais análises orçamentárias com enfoque no gênero, nesse nível macroeconômico, porque as decisões macroeconômicas limitam o espaço de manobra nas tentativas de mudar o orçamento em direção a um modelo mais sensível às questões de gênero. *Ceteris paribus*, tende a ser mais difícil mudar as prioridades orçamentárias em direção à equidade de gênero e, em especial, à melhoria da vida da mulher pobre, quando o foco principal está no corte de despesas ou na diminuição de impostos. Há *lobbies* muito fortes para outras prioridades e eles podem ter mais peso, se cortes estiverem sendo feitos.

O primeiro passo para abordar o orçamento como ferramenta de política macroeconômica é obter o reconhecimento de que há uma dimensão de gênero nos objetivos macroeconômicos, como aumentar o crescimento econômico e a produtividade, e nos agregados macroeconômicos, como poupança e investimento, exportações e importações e oferta de trabalho. Pesquisas sobre essas questões realizadas por economistas feministas foram agrupadas em uma edição especial do *World Development*, intitulada “Crescimento, comércio, finanças e equidade de gênero” (*Growth, trade, finance, and gender equality*) (2000). Além disso, diferentes governos estão começando a perceber algumas relações entre a política econômica

e a de equidade de gênero. Por exemplo, o Governo da Índia incluiu um capítulo sobre equidade de gênero em sua Pesquisa Econômica (2000), observando que, além de promover o usufruto de direitos iguais, os orçamentos com enfoque no gênero podem beneficiar a economia por meio de ganhos em eficiência: “Do ponto de vista da eficiência, o importante é a taxa social de retorno do investimento na mulher, e, em muitos casos, ela pode ser

“Dados mostram que o homem, mesmo sendo pobre, freqüentemente guarda parte da renda para uso pessoal em atividades de lazer, enquanto a mulher tende a ‘depositar’ todo o recurso na ‘caixinha’ da família e a gastá-lo em coisas que beneficiam diretamente os filhos”

maior do que a taxa correspondente ao homem.”

Outro exemplo é o diálogo mantido entre a organização sem fins lucrativos Grupo Orçamento Mulher do Reino Unido (*UK Women’s Budget Group*) e o Tesouro Nacional do Reino Unido, que inclui seminários sobre as dimensões de gênero no crescimento da produtividade e nas projeções a médio prazo da oferta

de trabalho (que influenciam as avaliações sobre o equilíbrio crescimento/inflação). Desenvolver a elaboração de orçamentos com enfoque no gênero, em nível macroeconômico, é um desafio importante para o futuro. Isso inclui a necessidade de se verificar a relação existente entre os orçamentos nacionais e a economia global, o que forneceria *insights* importantes sobre as formas como as regras do sistema econômico internacional facilitam ou dificultam o desenvolvimento de orçamentos com enfoque no gênero.

O valor das iniciativas orçamentárias com enfoque no gênero reside no fato de que elas fornecem uma maneira prática de levar a agenda de transversalização de gênero aos órgãos do governo com maior poder. Elas promovem acesso de grupos de mulheres, parlamentares mulheres ou de ministras ao departamento de finanças. Tais iniciativas nos permitem “acompanhar o dinheiro” a partir da perspectiva da mulher pobre e promover o uso dos recursos públicos para alcançar a justiça de gênero.

Notas

* Este artigo foi inicialmente publicado em *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, 2002, p. 15-29. Tradução do inglês de René Loncan e revisão de Claudia Asazu e Vera Soares.

¹ Este trabalho baseia-se em diferentes estudos sobre iniciativas orçamentárias com enfoque na questão do gênero. Eu gostaria de agradecer, especialmente, a Debbie Budlender e Rhonda Sharp as inúmeras e úteis discussões; aos colegas da United Nations Development Fund for Women (Unifem) e do Commonwealth Secretariat o fornecimento do material utilizado neste estudo; e aos companheiros do UK Women’s Budget Group o compartilhar de seu conhecimento.

² *Mainstreaming* refere-se à transversalização das políticas com a perspectiva de gênero (Nota da Revisora).

³ O termo gênero, ou relações de gênero, trata das relações de poder entre homens e mulheres. Refere-se à construção social da identidade sexual, que designa às pessoas diferentes papéis, direitos e oportunidades, de acordo com seu sexo; o sexo, por sua vez, refere-se às diferenças biológicas entre homens e mulheres. Gênero, por tanto, constitui um termo relacional, que nomeia a interação entre o masculino e o feminino e, nesse sentido, o estudo de um é coadjuvante do estudo do outro. (Nota da Revisora)

⁴ Outros exemplos são apresentados no sítio www.gender-budgets.org (Nota da Revisora).

⁵ Outras iniciativas deste grupo estão no sítio www.wbg.org.uk (Nota da Revisora).

Referências bibliográficas

- AUSTRALIA. Department of the Prime Minister; Cabinet and Office of Status of Women. *Women's Budget Program: an assessment of the impact on women of the 1986-87 budget*. Sydney, 1997.
- BUDLENDER, Debbie. Review of Gender Responsive Budget Initiatives. In: BUDLENDER, Debbie et al. *Gender budgets makes cents: understanding gender responsive budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat, 2002.
- BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat/Agência Australiana para Desenvolvimento Internacional, 1998.
- COLLABORATIVE CENTRE FOR GENDER AND DEVELOPMENT (CCGD). *Engendering the national budget and economic policies*. Nairobi: CCGD, s.d. Mimeografado.
- ELSON, Diane. Integrating gender issues into National Budgetary Policies and Procedures: some policy options, *Journal of International Development* 10, p. 929-941, 1998
- FRANCE. *Draft 2001 Budget Act: Review of appropriations for actions in support of women's rights*. Translated by OECD for 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO, 2001.
- HUNT, Karen; BUDLENDER, Debbie (Eds.) *Money matters: women and the government budget*. Capetown: Idasa, 1998.
- INDIA. Finance Ministry. *Economic survey 2000, 2001*. New Delhi: 2000.
- RAKE, Katherine. Into the mainstream? Why gender audit is an essential tool for policymakers, *New Economy*, v. 7, n. 2, June, 2000.
- SOUTH AFRICA. Department of Finance. *Budget Review*. Pretoria: 1998.
- SRI LANKA. Department of National Planning; Ministry of Finance and Planning. *Engendering the National Budget of Sri Lanka*. Colombo: CENWOR, 2000.
- ST. HILL, Donna. Gender analysis of the national budget: 1998-1999, Barbados Pilot. Londres: Commonwealth Secretariat, 1999. Unpublished paper.
- TANZANIA. *Status report on integrating gender into the National Budgetary Process in Tanzania*. In: SIXTH MEETING OF COMMONWEALTH MINISTERS RESPONSIBLE FOR WOMEN'S AFFAIRS. New Delhi, April, 2000.
- TANZANIA GENDER NETWORKING PROGRAMME (TGNP). Report on review of the planning and budget guidelines by the Planning Commission and Ministry of Finance with a gender perspective. Dar es Salaam: TGNP, s.d.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN. *Progress of the World's Women 2000*. New York: Unifem, 2000. (disponível em www.unifem.org)
- WOMEN'S BUDGET GROUP (WBG). Submission to H. M. Treasury on the Proposal for an Integrated Child Credit. Londres: 2000.
- WORLD DEVELOPMENT. *Growth, trade, finance and gender equality*, v. 28, n. 7, July 2000. (Special issue).

Resumo - Resumen - Abstract

Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos

Diane Elson

Este trabalho faz uma breve revisão sobre as diferentes maneiras de se estruturar uma iniciativa orçamentária de gênero, seja ela elaborada pelo governo ou pela sociedade civil, em nível local ou nacional, considerando todo o orçamento ou setores selecionados e dependendo do estágio do ciclo orçamentário em que ela é realizada. Este estudo delinea uma estrutura para a análise de gênero de orçamentos, relacionando os insumos às atividades, aos resultados e aos impactos e, a partir daí, apresenta alguns exemplos de análises de orçamento a partir da perspectiva de gênero, em diferentes momentos do ciclo orçamentário, buscando experiências em diferentes países. Também destaca dois princípios chave na análise do orçamento com enfoque no gênero, a saber: 1) a avaliação do impacto do orçamento tanto sobre o indivíduo como sobre a família; e 2) o reconhecimento da contribuição econômica do trabalho doméstico não remunerado, a cargo basicamente das mulheres.

Palavras-chave: gênero, orçamento público, equidade

Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos

Diane Elson

Este artículo es una breve revisión de las distintas formas de estructurar las iniciativas de presupuestos de género, ya sean éstas de los gobiernos o de la sociedad civil, en el ámbito nacional o local; o bien, se trate de presupuestos totales o sectoriales seleccionados para tal fin, y la etapa del ciclo de presupuesto abordada. En primer lugar, delimita el marco para el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, relacionando los insumos con las actividades, los resultados y los impactos. Luego presenta algunos ejemplos de análisis de presupuestos desde la perspectiva de género en las diferentes etapas del ciclo de presupuesto, tomando la experiencia de iniciativas de presupuestos de género en diferentes países. Asimismo, este artículo destaca dos principios claves en el análisis de presupuestos de género, estos son: 1) la evaluación del impacto de los presupuestos tanto en el nivel individual como familiar, y 2) el reconocimiento de la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado, el cual es realizado principalmente por mujeres.

Palabras-clave: género, presupuesto, equidad

Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples

Diane Elson

This paper briefly reviews different ways to structure a gender budget initiative, depending on whether it is done by government or civil society, and at the national or local level; whether it covers the whole budget or selected sectors; and the stage of the budget cycle at which it is undertaken. The paper outlines a framework for gender analysis of budgets, relating inputs to activities, outputs and impacts. It then presents some examples of gender budget analysis at different points in the budget cycle, drawing on the experience of budget initiatives in different countries. It highlights two key principles of gender budget analysis, namely 1) the assessment of budget impact on an individual as well as a household basis, and 2) the recognition of the economic contribution of unpaid care work, which is done primarily by women.

Key words: gender, budget, equality

Diane Elson

Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Essex (Reino Unido) e membro do The International Working Group on Gender, Macroeconomics and International Economics.

Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências

Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Babry

Introdução

A gestão por competências tem sido apontada como modelo gerencial alternativo aos instrumentos tradicionalmente utilizados pelas organizações. Baseando-se no pressuposto de que o domínio de certos recursos é determinante do desempenho superior de pessoas e organizações, esse modelo propõe-se fundamentalmente a gerenciar o *gap* ou lacuna de competências, ou seja, a reduzir ao máximo a discrepância entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já disponíveis na organização.

A redução ou eliminação de eventuais lacunas de competências está condicionada ao mapeamento das competências necessárias à consecução da estratégia organizacional. Para realizar esse mapeamento, a organização pode fazer uso de diversos métodos e técnicas de pesquisa social, que auxiliam na realização de um diagnóstico, permitindo não apenas a identificação da lacuna de competências, mas também o planejamento de ações de recrutamento, seleção e desenvolvimento profissional, por exemplo.

Este artigo tem como objetivo apresentar métodos, técnicas e instrumentos que podem ser utilizados para mapeamento de competências em organizações públicas e privadas. Para isso, apresentam-se, a seguir, uma revisão da literatura sobre o conceito de competência, o mapeamento de competências e a gestão por competências e discutem-se seus pressupostos e suas aplicações. Ao final, são levantadas implicações da gestão por competências para o setor público e são apresentadas recomendações práticas.

A noção de competência

O surgimento de modelos de gestão baseados na noção de competência e, por conseguinte, sua incorporação ao ambiente organizacional fizeram com que o termo *competência* adquirisse diferentes conotações, conforme relata McLagan (1997). Não se pretende aqui discutir as diversas correntes teóricas e as abordagens conceituais existentes, pois o assunto já foi suficientemente tratado por muitos autores, tais como Brandão e Guimarães (2001), Dutra (2004) e Fleury e Fleury (2001).

Assim, para efeito deste artigo, as competências humanas ou profissionais são entendidas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto ou em determinada estratégia organizacional (CARBONE et al, 2005. FREITAS; BRANDÃO, 2005). Essas competências são reveladas quando as pessoas agem diante das situações profissionais com as quais se deparam (ZARIFIAN, 1999) e servem como ligação entre as condutas individuais e a estratégia da organização (PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Sob essa perspectiva, a aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no

trabalho gera um desempenho profissional. Esse desempenho, por sua vez, é expresso pelos comportamentos que a pessoa manifesta no trabalho e pelas consequências desses comportamentos, em termos de realizações e resultados (GILBERT, 1978). O desempenho da pessoa, então, representa uma expressão de suas competências (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Por essa razão, alguns autores, como Santos (2001) e Whiddett e Hollyforde (1999), descrevem as competências humanas sob a forma de comportamentos observáveis no trabalho.

É importante ressaltar, ainda, que alguns autores associam o conceito de competência não apenas a pessoas, mas também a equipes de trabalho ou mesmo a organizações. É o caso de Le Boterf (1999), para quem em cada equipe de trabalho manifesta-se uma competência coletiva, que emerge das relações sociais que se estabelecem no grupo e da sinergia entre as competências individuais de seus membros. Prahalad e Hamel (1990), por sua vez, elevam o conceito ao nível organizacional, referindo-se à competência como um atributo da organização. É possível, então, classificar as competências como humanas ou profissionais (aquelas relacionadas a indivíduos ou a pequenas equipes de trabalho) e organizacionais (aquelas inerentes a toda a organização ou a uma de suas unidades produtivas).

A gestão por competências

A gestão por competências propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual, grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos, conforme explicam Brandão e Guimarães (2001).

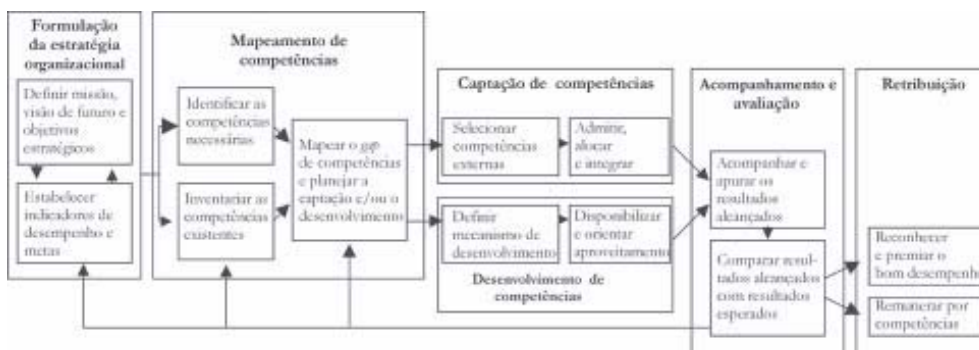


Figura 1: Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas

O diagrama disposto na Figura 1 apresenta as principais etapas ou fases desse processo.

Trata-se de um processo contínuo, que tem como etapa inicial a formulação da estratégia da organização, oportunidade em que são definidos sua missão, sua visão de futuro e seus objetivos estratégicos. Em seguida, são definidos os indicadores de desempenho e as metas, com base nos objetivos estratégicos estabelecidos.

Segundo Carbone e outros (2005), uma vez formulada a estratégia organizacional, torna-se possível realizar o mapeamento de competências, o que constitui a segunda etapa do processo. O mapeamento objetiva identificar o *gap* ou lacuna de competências, isto é, a diferença entre as competências necessárias para concretizar a estratégia formulada e as competências internas já disponíveis na organização, conforme será discutido no próximo tópico.

É importante ressaltar que, na ausência de ações de captação ou desenvolvimento de competências, por parte da organização, essa lacuna tende a crescer. Isso porque a complexidade do ambiente no qual as organizações estão inseridas faz com que sejam exigidas cada vez mais novas competências. As próprias competências internas, já disponíveis na organização, podem

“A aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho gera um desempenho profissional, o qual, por sua vez, é expresso pelos comportamentos que a pessoa manifesta e pelas conseqüências desses comportamentos, em termos de realizações e resultados. O desempenho da pessoa representa, então, uma expressão de suas competências.”

tornar-se obsoletas com o passar do tempo. Por isso, é fundamental realizar periodicamente o mapeamento e planejar a captação e o desenvolvimento de competências.

Segundo Brandão e Guimarães (2001), a captação diz respeito à seleção de competências externas e à sua integração ao ambiente organizacional, que pode dar-se, no nível individual, por intermédio de ações de recrutamento e seleção de pessoas

e, no nível organizacional, por meio de parcerias ou alianças estratégicas.

O desenvolvimento, por sua vez, refere-se ao aprimoramento das competências internas disponíveis na organização, que ocorre, no nível individual, por meio da aprendizagem e, no nível organizacional, por intermédio de investimentos em pesquisa (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). A aprendizagem, portanto, é o meio pelo qual são desenvolvidas as competências profissionais, enquanto o desempenho da pessoa no trabalho representa uma manifestação da sua competência, ou seja, uma expressão daquilo que a pessoa aprendeu (FREITAS; BRANDÃO, 2005).

Na etapa de acompanhamento e avaliação, monitoram-se a execução de planos operacionais e de gestão e os respectivos indicadores de desempenho, visando identificar e corrigir eventuais desvios. Ao final do ciclo, são apurados os resultados alcançados e comparados com os que eram esperados.

Finalmente, na etapa de retribuição, a organização poderia reconhecer, premiar e remunerar, de forma diferenciada, as pessoas, equipes de trabalho e unidades produtivas que mais contribuíram para a consecução dos resultados planejados, o que serviria de estímulo à manutenção de comportamentos desejados e à correção de eventuais desvios.

No processo de gestão por competências, conforme ilustra a Figura 1, a etapa de mapeamento de competências é de fundamental importância, pois dela decorrem as ações de captação e desenvolvimento de competências, avaliação e retribuição. Considerando a relevância dessa etapa e a carência de literatura que explore o tema em detalhes, o mapeamento de competências será mais bem discutido no próximo tópico.

Mapeamento de competências

Conforme descrito, o mapeamento de competências tem como propósito identificar o *gap* ou lacuna de competências, ou seja, a discrepância entre as competências necessárias para concretizar a estratégia corporativa e as competências internas existentes na organização (IENAGA, 1998). O passo inicial desse processo consiste em identificar as competências (organizacionais e profissionais) necessárias à consecução dos objetivos da organização. Para essa identificação, geralmente é realizada, primeiro, uma pesquisa documental, que inclui a análise do conteúdo da missão, da visão de futuro, dos objetivos e de outros documentos relativos à estratégia organizacional (CARBONE et al., 2005). Depois, realiza-se a coleta de dados com pessoas-chave da organização, para que tais dados sejam cotejados com a análise documental, conforme proposto por Bruno-Faria e Brandão (2003). Podem ser utilizados, ainda, outros métodos e outras técnicas de pesquisa, como, por exemplo, a observação, os grupos focais e os questionários estruturados com escalas de avaliação, como sugerem Guimarães e outros (2001) e Santos (2001).

Antes de discutir cada um dos métodos e técnicas aplicados ao mapeamento de competências, é importante observar alguns cuidados metodológicos que devem ser considerados para a descrição de competências. O mais indicado, segundo Carbone e outros (2005), é descrever as competências profissionais sob a forma de referenciais de desempenho, ou seja, de comportamentos objetivos e passíveis de observação no ambiente de trabalho. Quando a descrição não é clara, as pessoas tendem a dar a cada competência a interpretação que melhor lhes convém (CARBONE et al., 2005).

A descrição de uma competência, portanto, deve representar um *desempenho* ou *comportamento* esperado, indicando o que o profissional deve ser capaz de fazer. Esse comportamento deve ser descrito utilizando-se um verbo e um objetivo de ação¹. A ele pode ser acrescido, sempre que possível e conveniente, uma *condição* na qual se espera que o desempenho ocorra. Pode incluir, ainda, um *critério* que indique um padrão de qualidade considerado satisfatório, conforme os exemplos dispostos no Quadro 1, a seguir.

marcadas". Nesse caso, bastaria dizer: "coordena reuniões";

d) duplicidades, como em "soluciona problemas de forma *criativa e original*";

e) abstrações, como, por exemplo, "*pensa o inédito*, sugerindo idéias que resolvam divergências". Nesse exemplo, seria melhor dizer simplesmente: "sugere idéias para solucionar problemas"; e

f) a utilização de verbos que não expressem uma ação concreta, ou seja, que não representem comportamentos passíveis de observação no trabalho, como,

Quadro 1: Exemplos de condições e critérios associados a competências.

Comportamento (Verbo + Objeto da ação)	Critério	Condição
Realiza análises financeiras	com acurácia	utilizando diferentes modelos para estimar o retorno de investimentos
Atende aos cidadãos (usuários do serviço público)	com presteza e cordialidade	levando em consideração as suas expectativas e necessidades

Na descrição de competências, deve-se evitar:

a) a construção de descrições muito longas e a utilização de termos técnicos que dificultem a compreensão das pessoas;

b) ambigüidades, como, por exemplo, "implementa modelos de gestão bem-sucedidos *em outras organizações*". Não se sabe, nesse caso, se a pessoa deve ser capaz de "implementar, na organização em que trabalha, modelos de gestão que foram bem-sucedidos em outras organizações", ou, então, "implementar, em outras organizações, modelos de gestão bem-sucedidos". Essa redação é ambígua, dando margem a dupla interpretação;

c) irrelevâncias e obviedades, como, por exemplo, "coordena reuniões *que são*

por exemplo, saber, apreciar, acreditar e pensar, entre outros.

Para obter boas descrições de competências, Bruno-Faria e Brandão (2003) sugerem:

a) utilizar verbos que expressem uma ação concreta, ou seja, que representem comportamentos observáveis no trabalho, como, por exemplo, analisar, organizar, selecionar, comunicar, avaliar e formular;

b) submeter as descrições à crítica de pessoas-chave da organização, visando identificar possíveis inconsistências e inadequações; e

c) realizar a validação semântica² das competências descritas, visando garantir que todos os funcionários compreendam o comportamento descrito.

Com base nessas considerações sobre a descrição de competências, pode-se, então, discutir as principais técnicas de pesquisa e procedimentos utilizados para identificar competências relevantes à consecução dos objetivos organizacionais. Conforme descrito, geralmente primeiro é realizada uma análise dos documentos que compõem o planejamento estratégico da organização. Essa análise de conteúdo da estratégia organizacional objetiva identificar categorias, descrever objetivamente o conteúdo de mensagens e identificar indicadores que permitam fazer inferências a respeito de competências relevantes para a concretização dos objetivos da organização, conforme sugerem Guimarães e outros (2001).

Ao assessorar o mapeamento de competências em um órgão público, Bruno-Faria e Brandão (2003) fizeram uma análise detalhada do conteúdo de documentos que compunham sua estratégia, publicados em portarias e decretos governamentais. O órgão era responsável pela gestão de funções administrativas em uma unidade da Federação, tendo *status* de secretaria de Estado. Entre suas atribuições, figuravam o planejamento, a capacitação e a gestão de servidores públicos para diversos órgãos do governo. Na visão de futuro dessa secretaria, que expressava a situação futura desejada por ela para um período aproximado de três anos (amplitude temporal da visão), havia, entre outras, as seguintes menções (GDF, 2001, p. 14):

“Recursos físicos, materiais, tecnológicos e financeiros adequados para o desempenho das atividades da secretaria”;

“Agentes públicos capacitados, motivados e comprometidos com a excelência dos serviços prestados à sociedade”.

Ou seja, ao final desse período, a secretaria esperava possuir todos os recursos necessários ao desempenho de suas funções, assim como prover o Estado de servidores públicos qualificados e comprometidos com a qualidade dos serviços prestados à população. Foram realizadas, então, uma análise e uma interpretação dessa visão de futuro e de outros documentos disponíveis na secretaria. Verificou-se que, se o processo de desenvolvimento dos servidores ficasse limitado a ações formais de capacitação, as quais estavam sujeitas a limitações orçamentárias, dificilmente a secretaria conseguiria concretizar a sua visão de futuro. Para conseguir os recursos de que necessitava e promover a capacitação dos servidores, seria preciso não só estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada e o segmento empresarial, mas também estimular o autodesenvolvimento e a profissionalização dos servidores. Pode-se inferir, então, que, para concretizar a visão de futuro, alguns servidores dessa secretaria deveriam possuir, entre outras, as seguintes competências profissionais:

- realiza parcerias com a sociedade civil e o segmento empresarial, visando obter recursos necessários à consecução dos objetivos da secretaria; e

- planeja e implementa ações de comunicação interna (*endomarketing*) para estimular o autodesenvolvimento e a profissionalização dos servidores públicos.

A entrevista constitui outra técnica de pesquisa bastante aplicada ao mapeamento de competências. Geralmente é utilizada para cotejar a percepção dos entrevistados com os dados apurados na análise documental, visando identificar as competências relevantes à organização, a exemplo do mapeamento realizado por Brandão e outros (2002) em um banco público.

Nesse caso, o entrevistador seleciona as pessoas a serem entrevistadas entre aquelas que possuem maior conhecimento da organização. Depois, formula um roteiro de perguntas e agenda as entrevistas. Ao iniciar a coleta de dados, o entrevistador deve expor ao respondente os objetivos do trabalho e a importância de sua colaboração, bem como garantir o anonimato para quaisquer declarações. Deve-se, ainda, valorizar a participação do respondente, buscando uma relação de empatia, conforme descrito por Lodi (1991).

Para compor o roteiro da entrevista, Carbone e outros (2005) sugerem a utilização de questões, como, por exemplo: Que competências profissionais você julga relevantes para a consecução dos objetivos organizacionais? Para que a organização consiga concretizar sua estratégia, os funcionários devem ser capazes de quê? Como você reconhece um desempenho competente?

É recomendável gravar os depoimentos e registrar notas que facilitem a compreensão das respostas. Findas as entrevistas, as respostas devem ser transcritas e analisadas, conforme sugerem Richardson e outros (1999), visando identificar e descrever, de forma objetiva, as competências mencionadas pelos entrevistados como relevantes à organização. Na análise do conteúdo das entrevistas, deve-se interpretar o discurso do entrevistado, procurando identificar aspectos subjacentes às respostas (CARBONE et al., 2005).

No mapeamento de competências relevantes a atendentes de um grande banco público, por exemplo, Brandão e outros (2001) formularam a seguinte pergunta: “Que competências você julga importantes para que atendentes e caixas possam prestar um atendimento de excelência ao cliente?”. O respondente, um

executivo do banco, deu o depoimento a seguir:

“Acho muito importante o atendente interpretar o comportamento do consumidor. Você sabia que lá em Belo Horizonte um funcionário percebeu que homens recentemente divorciados são mais predispostos a adquirir planos de previdência privada para seus filhos? Isto porque se sentem

“A complexidade do ambiente no qual as organizações estão inseridas faz com que sejam exigidas cada vez mais novas competências. Aquelas já disponíveis na organização podem tornar-se obsoletas. É fundamental realizar periodicamente o mapeamento e planejar a captação e o desenvolvimento de competência.”

‘culpados’ por estarem pouco presentes na educação das crianças. Dessa forma, buscam alguma compensação para os filhos, algo que possa contribuir para o seu bem-estar futuro.”

Realizada a análise do conteúdo dessa e de outras respostas, os autores chegaram à descrição das competências profissionais consideradas relevantes para os atendentes

e caixas do banco estudado, sendo uma delas assim descrita: “Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor”.

É importante, ainda, verificar a frequência com que cada competência é mencionada nas entrevistas, visto que o número de menções realizadas a respeito de determinado item é um indicativo da sua relevância, conforme sugerem Brandão e outros (2002).

Muitas vezes, nem o pesquisador nem os profissionais objeto do estudo dispõem de tempo para entrevistas individuais. Nesse caso, uma alternativa é realizar uma entrevista coletiva, também denominada grupo focal ou *focus group*. Em um grupo focal, o entrevistador atua como moderador, estimulando e coordenando a discussão dos participantes a respeito de determinado tema, a fim de obter os dados desejados (MATTAR, 1996).

Os grupos geralmente possuem entre 6 e 12 participantes, pois um número superior a esse pode dificultar a expressão de todos os componentes, enquanto um número inferior pode não gerar idéias ou manifestações suficientes. É recomendável, ainda, que os participantes tenham características demográficas e socioeconômicas semelhantes, para que haja identificação e integração entre eles, facilitando a discussão, conforme recomendado por Mattar (1996).

Segundo Carbone e outros (2005), a exemplo do que ocorre na entrevista individual, o entrevistador necessita elaborar um roteiro de questões e estabelecer os procedimentos para registro dos dados, o tamanho e a composição do grupo. A discussão realizada pelo grupo focal deve ser transcrita e analisada, visando identificar quais competências os entrevistados mencionaram como relevantes à organização.

Para identificar o comportamento competente, o pesquisador pode optar, ainda, pela observação. Esta constitui-se em uma análise detalhada do objeto estudado, ou seja, das competências relevantes ao trabalho das pessoas.

Segundo Viegas (1999) e Mattar (1996), a observação pode ser do tipo “participante”, quando o investigador atua como se fosse um integrante da equipe de trabalho. Pode, ainda, ser do tipo “não participante”, quando o observador não compõe a equipe, atuando apenas como espectador.

Independentemente do tipo de observação realizada, é fundamental, para o bom desenvolvimento do processo de coleta de dados, que seja mantido um relacionamento amistoso e um clima de confiança entre o investigador e os componentes da equipe de trabalho. Por meio da observação, torna-se possível identificar as competências que indivíduos e grupos expressam no trabalho e o grau de importância delas para o exercício de uma atividade.

Carbone e outros (2005) ressaltam que uma das vantagens da observação, no mapeamento de competências, refere-se à possibilidade de verificar detalhes do desempenho de pessoas e grupos, identificando dados que poderiam ser omitidos pelos pesquisados, caso a coleta fosse realizada por meio de entrevistas ou questionários.

O questionário, por sua vez, é talvez a técnica mais utilizada para mapear competências relevantes para um contexto organizacional. A formatação desse instrumento de pesquisa geralmente requer a aplicação prévia de uma ou mais das técnicas já relatadas (análise documental, observação e entrevista), com o objetivo de identificar elementos para compor os itens do questionário, a exemplo dos trabalhos

realizados no banco público e na secretaria de Estado, mencionados anteriormente.

Nesse caso, o pesquisador identifica, por meio de análise documental e/ou entrevistas, competências consideradas relevantes para a organização. Depois, ordena e descreve essas competências – que deverão compor os itens do questionário –, eliminando ambigüidades, duplicidades e irrelevâncias, conforme mencionado por Brandão e outros (2001). Para a elaboração dos enunciados e itens do instrumento, deve-se evitar frases longas e expressões técnicas, extremadas ou negativas, conforme sugerem Rocha e Christensen (1997), Viegas (1999) e Richardson e outros (1999).

A próxima etapa consiste em definir a escala mais adequada para os respondentes do questionário avaliarem o grau de importância das competências. Segundo Brandão

e outros (2001), pode-se utilizar, por exemplo, uma escala do tipo “diferencial semântico”, também conhecida como escala de Osgood, que utiliza adjetivos de significados opostos em seus extremos. Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ter o formato do Modelo 1.

Outra alternativa é utilizar uma escala tipo Likert para avaliar o grau de importância das competências, conforme sugerido por Carbone e outros (2005). Enquanto na escala de Osgood apenas os pontos extremos da escala recebem rótulos, na escala tipo Likert todos os pontos recebem rótulos específicos, como, por exemplo: 1 – Nada importante; 2 – Pouco importante; 3 – Medianamente importante; 4 – Muito importante; 5 – Totalmente importante. Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ser o do Modelo 2.

Modelo 1: Por favor, considerando os atuais objetivos da organização em que você trabalha, assinale um número de UM a SEIS, na escala à direita de cada item, a fim de indicar o quão importante você considera cada uma das competências relacionadas a seguir. Lembre-se: quanto mais próximo do número UM você se posicionar, **menor** o grau de importância da competência, e quanto mais próximo do número SEIS você se posicionar, **maior** o grau de importância.

Competências	Escala – Graus de Importância
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	Nem um pouco ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ Extremamente importante
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	Nem um pouco ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ Extremamente importante

Fonte: Brandão (1999), com adaptações.

Modelo 2: Por favor, considerando os atuais objetivos da organização em que você trabalha, assinale um número de UM a CINCO, nos parênteses à direita dos itens, utilizando a escala abaixo para indicar o quão importante você considera as competências a seguir relacionadas. Escala: 1 – Nada importante; 2 – Pouco importante; 3 – Medianamente importante; 4 – Muito importante; 5 – Totalmente importante.

Competências	Graus de Importância
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	()
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	()

Definida a escala a ser utilizada (Osgood ou Likert), é importante, então, estabelecer o número de pontos. Alguns pesquisadores, como Rocha e Christensen (1997), sugerem a utilização de escalas com, no mínimo, 4 e, no máximo, 10 intervalos. Alegam que, utilizando-se escalas com menos de 4 pontos, pode não haver diferenciação satisfatória e, com mais de 10 pontos, as pessoas podem ter dificuldade para responder. Se o número de intervalos for ímpar, por sua vez, torna-se possível atribuir uma resposta neutra; se for par, não se admite a neutralidade.

É possível também utilizar uma escala comparativa, em que se compara a importância de uma competência em relação a outra, ou, ainda, uma escala de ordenação, solicitando ao respondente que ordene as competências de acordo com a importância de cada uma, colocando, em primeiro lugar, a competência considerada mais importante e, em último, a menos importante, a exemplo do trabalho realizado por Santos (2001). Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ser, por exemplo, o do Modelo 3.

É importante também incluir, ao final do questionário, uma seção destinada aos dados pessoais e profissionais do respon-

dente, como, por exemplo: idade, gênero, grau de escolaridade, formação, cargo exercido, tempo de trabalho na organização e outros elementos relevantes, conforme o caso. Tais dados permitem ao pesquisador identificar, por meio de análises estatísticas, por exemplo, se o padrão das respostas dos respondentes do sexo masculino difere do das respostas atribuídas por respondentes do sexo feminino, ou, ainda, se pessoas com formação superior atribuem respostas diferentes das dos respondentes sem formação superior, conforme exemplos disponíveis em Brandão e outros (2001) e Bruno-Faria e Brandão (2003).

Independentemente da escala de avaliação utilizada, é importante realizar uma validação semântica do questionário antes de sua aplicação, conforme sugerido por Pasquali (1997), visando verificar se o enunciado, a escala e os itens do instrumento são compreendidos pelos respondentes. Para realizar essa análise, o pesquisador deve aplicar o questionário em uma pequena amostra e depois entrevistar os respondentes, procurando identificar eventuais dificuldades de resposta, falhas ou incorreções no questionário, eliminar ambigüidades e itens sugestivos, a exemplo do que foi feito por

Modelo 3: Por favor, ordene as competências relacionadas a seguir, de UM a QUATRO, colocando, em primeiro lugar, a competência mais importante e, em último, a menos importante para a consecução dos objetivos organizacionais.

Competências	Ordem de importância
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	()
Implementa ações de comunicação interna para estimular o desenvolvimento profissional	()
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	()
Colabora com os colegas de trabalho, visando atingir os objetivos da equipe em clima de harmonia.	()

Brandão e outros (2001) e por Bruno-Faria e Brandão (2003). Realizados os eventuais ajustes ou as eventuais correções no instrumento de pesquisa, o pesquisador pode finalmente aplicá-lo.

Além da identificação das competências necessárias à estratégia organizacional, o mapeamento de competências pressupõe também inventariar as competências internas já disponíveis na organização, com o propósito de identificar a lacuna entre as competências necessárias e as já existentes na organização (CARBONE et al., 2005).

A identificação das competências disponíveis na organização geralmente é realizada por meio de instrumentos de avaliação de desempenho, uma vez que a competência humana é expressa em função do desempenho da pessoa no trabalho, conforme apontado por Brandão e Guimarães (2001).

Uma vez realizado o mapeamento da lacuna de competências, pode-se então planejar e realizar a captação e/ou o desenvolvimento de competências profissionais, visando minimizar essa lacuna, bem como retribuir os profissionais que manifestam, de forma exemplar, as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais, conforme ilustra a Figura 1, situada anteriormente.

A seguir, são levantadas as implicações da gestão por competências para o setor público e são apresentadas recomendações de ordem prática.

Considerações finais

No contexto atual, a eficiência e a eficácia das organizações parecem derivar, cada vez mais, de sua capacidade de desenvolver competências e de integrá-las em torno dos objetivos organizacionais. No setor privado, esse e outros pressupostos

afetos à gestão por competências parecem já ter sido incorporados ao ambiente organizacional, fundamentando a prática gerencial.

Isso tem ocorrido sobretudo pelo interesse por modelos de gestão que estimulem a aprendizagem, a adaptação e a inovação, capacidades consideradas essenciais numa conjuntura de aceleração do desenvolvimento tecnológico e de crescente exigência por maiores níveis de produtividade.

“O questionário é talvez a técnica mais utilizada para mapear competências. A formatação desse instrumento geralmente requer a aplicação prévia de uma ou mais técnicas – análise documental, observação e entrevista –, com o objetivo de identificar elementos para compor os seus itens.”

O setor público também tem procurado acompanhar esse movimento, buscando adotar a gestão por competências como alternativa de gestão flexível e empreendedora que possibilite melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos (GUIMARÃES, 2000).

Sob essa perspectiva, os métodos e as técnicas de mapeamento de competências descritos neste artigo constituem elemento

central na gestão por competências, sendo úteis para nortear a orientação profissional, a avaliação de desempenho, o planejamento de carreira e o desenvolvimento de competências dos servidores públicos, entre outros processos, de forma a proporcionar melhorias na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Cabe ressaltar, no entanto, que a eficácia e a aplicabilidade, em organizações públicas, de alguns processos afetos à gestão por competências ainda carecem de discussões mais aprofundadas e investigações empíricas a respeito. Embora diversas empresas públicas e agências reguladoras já adotem pressupostos da gestão por competências, como é o caso do Banco do Brasil (BRANDÃO, 2001), da Caixa Econômica Federal (RIBEIRO, 1999), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (GUIMARÃES et al., 2001) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ÁVILA, 2005), algumas questões parecem permanecer sem respostas: Poderia o setor público instituir formas de remuneração variável baseadas na expressão de competências profissionais? Como realizar concursos públicos com base nas competências mapeadas? Quais as implicações da gestão por competências no provimento de cargos de confiança? Em que medida a expressão de competências profissionais, por parte dos servidores públicos, explicam o desempenho organizacional? Esses e outros aspectos ainda

precisam ser mais bem estudados e discutidos.

Constitui também um desafio para as organizações públicas assumir um papel “qualificante”, como sugere Zarifian (1999), no sentido de apoiar as iniciativas de desenvolvimento profissional, criar um ambiente que seja propício à aprendizagem e oferecer aos servidores reais oportunidades de crescimento na carreira.

É importante lembrar ainda que, por possuir caráter eminentemente dinâmico, uma competência pode ganhar ou perder relevância ao longo do tempo. É recomendável, então, que a organização defina não apenas o grau de importância atual de suas competências, mas também estime a sua relevância futura. Isso permitiria agir proativamente, desenvolvendo, no presente, competências que serão importantes no futuro.

Finalmente, recomenda-se evitar a adoção de listas genéricas de competências, desprovidas de contexto ou desalinhadas da estratégia organizacional. Cada organização tem suas particularidades, sua cultura, estrutura e estratégia, entre outros elementos, que a distinguem das demais, o que exige a definição de rol de competências contextualizado e adequado às suas necessidades específicas.

(Artigo recebido em maio de 2005. Versão definitiva em junho de 2005)

Notas

¹ Estes procedimentos e exemplos foram sugeridos por Mager (1990), para a formulação de objetivos instrucionais, mas, segundo Carbone e outros (2005), aplicam-se à descrição de competências.

² Esse procedimento consiste em entrevistar servidores com diferentes características (gênero, idade, nível de escolaridade, cargo exercido, etc.), objetivando identificar e corrigir eventuais incorreções, falhas, itens sugestivos e ambigüidades, para garantir que as descrições dos comportamentos sejam bem compreendidas pelas pessoas a que se destinam. Ver Pasquali (1997).

Referências bibliográficas

- ÁVILA, Melissa. *Gestão de pessoas por competências: uma experiência inovadora no setor público*. 2005. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas) – Fundação Getúlio Vargas.
- BRANDÃO, Hugo Pena. *Gestão baseada em competências: um estudo sobre competências profissionais na indústria bancária*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 61-81, nov./dez. 2001.
- _____. Competências emergentes na indústria bancária: um estudo de caso. *Revista Comportamento Organizacional e Gestão*, Lisboa, v. 8, n. 2, p.173-190, out. 2002.
- BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Gestão de competências: identificação de competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2003.
- CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz. *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- DUTRA, Joel Souza. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.
- FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Isa A.; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia para o desenvolvimento de competências. In: BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO (Orgs.). *Treinamento, desenvolvimento e educação no trabalho*. Brasília: UnB, 2005 (no prelo).
- GILBERT, Thomas F. *Human competence: engineering worthy performance*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1978.

- GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino et al. Forecasting core competencies in an R&D environment. *R&D Management Review*, Manchester, UK, v.31, n.3, p.249-255, 2001.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão Administrativa. *Plano Estratégico*. Brasília, mar. 2001.
- IENAGA, Celso H. *Competence Based Management*: Seminário Executivo. São Paulo: Dextron Consultoria Empresarial, 1998.
- LE BOTERF, Guy. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.
- LODI, João Bosco. *A entrevista* teoria e prática. São Paulo: Pioneira, 1991.
- MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1996. v 1, Metodologia e planejamento.
- MAGER, Robert F. *Preparing instructional objectives: a critical tool in the development of effective instruction*. Belmont (EUA): Fearon-Pitman Publishers, 1990.
- MCLAGAN, Patrícia A. Competencies: the next generation. *Training & Development*, p. 40-47, May, 1997.
- PASQUALI, Luiz. *Psicometria: teoria e aplicações*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1997.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Boston, v. 68, n. 3, p. 79-91, May/June, 1990.
- RIBEIRO, Lore Mânica. Competências organizacionais e humanas de uma organização financeira estatal: o ponto de vista de seus gerentes. In: ENANPAD, 23º, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROCHA, Angela da; CHRISTENSEN, Carl. *Notas sobre a construção de questionários*. Rio de Janeiro: Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração-COPPEAD/UFRJ, 1997. Mimeografado.
- SANTOS, Armando Cuesta. O uso do método Delphi na criação de um modelo de competências. *Revista de Administração*, São Paulo, v.36, n. 2, p. 25-32, abr./jun. 2001.
- VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos de metodologia científica*. Brasília: Paralelo 15; Ed. Universidade de Brasília, 1999.
- WHIDDETT, Steve; HOLLYFORDE, Sarah. *The competencies handbook*. London: Institute of Personnel and Development, 1999.
- ZARIFLAN, Philippe. *Objectif compétence: pour une nouvelle logique*. Paris: Editions Liaisons, 1999.

Resumo - Resumen - Abstract

Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências

Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Babry

A gestão por competências tem sido apontada como alternativa aos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados pelas organizações. Propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias à consecução de seus objetivos. Uma das principais etapas desse processo constitui o denominado mapeamento de competências. Este artigo objetiva apresentar métodos, técnicas e instrumentos utilizados para mapeamento de competências em organizações públicas e privadas. Para isso, fazem-se uma revisão da literatura sobre o conceito de competência, o mapeamento de competências e a gestão por competências, discutindo-se seus pressupostos e suas aplicações. Ao final, são levantadas as implicações desse modelo de gestão para o setor público e são apresentadas recomendações práticas.

Palavras-chave: Gestão de pessoas; gestão por competências; mapeamento de competências.

Gestión por competencias: métodos y técnicas para el inventario de competencias

Hugo Pena Brandão y Carla Patricia Babry

La gestión por competencias es apuntada como alternativa a los modelos gerenciales tradicionalmente utilizados por las organizaciones. Se propone a orientar esfuerzos para planear, captar, desarrollar y evaluar, en los distintos niveles de la organización, las competencias necesarias para la consecución de sus metas. Una de las principales etapas de ese proceso constituye lo denominado inventario de competencias. El objetivo de este artículo es presentar métodos, técnicas y herramientas utilizados para el inventario de competencias en organizaciones públicas y privadas. Por lo tanto, se realiza una revisión de la literatura sobre el concepto de competencia, el inventario de competencia y la gestión por competencias, discutiendo sus postulados y aplicaciones. Al final, destaca las implicaciones de ese modelo de gestión para el sector público y ofrece algunas recomendaciones prácticas.

Palabras clave: gestión de recursos humanos, gestión por competencias, inventario de competencias

Competence-based management: methods and techniques of competence mapping

Hugo Pena Brandão and Carla Patricia Babry

The competence-based management approach has been pointed as an alternative to traditional managerial models used by organizations. It aims to direct efforts towards planning, selecting, developing and assessing, on all organizational levels, the required competencies to achieve the organizational goals. One of the main stages of this process is namely competence mapping. This paper aims to present methods and techniques used to competence mapping in public and private organizations. For this reason, it is presented a review of the literature about competence-based management, concept and mapping of competences, discussing their postulates and applications. In addition, implications to the public sector and practical advices are presented.

Key-words: human resource management, competence-based management, competence mapping.

Hugo Pena Brandão

Mestre em Administração e Doutorado em Psicologia Social e do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB), Pesquisador Master da Universidade Corporativa Banco do Brasil e Professor-colaborador da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Brasília) e do Centro Universitário do Distrito Federal (UnIDF). Contato: hugopb@brturbo.com.br.

Carla Patricia Bahry

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Analista da Universidade Corporativa Banco do Brasil. Contato: carlabahry@yahoo.com.br.

Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet*

Ciro Campos Christo Fernandes

Este trabalho é um estudo de caso sobre o desenvolvimento de sistemas de compras eletrônicas no contexto da administração pública brasileira. O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e o seu portal Comprasnet, na Internet, são o objeto da pesquisa realizada. A trajetória do Siasg/Comprasnet tem despertado grande interesse no contexto de disseminação internacional do comércio eletrônico e de transformações na administração pública em conexão com os projetos de governo eletrônico. O Siasg/Comprasnet processa as contratações da Administração Pública Federal no Brasil, envolvendo recursos da ordem de R\$ 15 bilhões (US\$ 6 bilhões) anualmente, interliga mais de 2 mil órgãos compradores e dispõe de cerca de 212 mil fornecedores cadastrados¹. Tem granjeado reconhecimento como prática de governo eletrônico. Inovações, como o pregão eletrônico e a divulgação das licitações na Internet, estão sendo replicadas com grande dinamismo no setor público².

As questões que orientam este trabalho buscam identificar as transformações ocorridas na gestão das compras em conexão com a implantação do Siasg/Comprasnet e situar criticamente o seu estágio atual de desenvolvimento. O item 1 situa a emergência do comércio eletrônico e sua aplicabilidade às compras governamentais. O item 2 descreve as fases do processo de compra, tal como praticado na administração pública. No item 3, são sistematizados os componentes e as funcionalidades que devem constituir um sistema de compras eletrônicas adequado ao ambiente dos governos. O item 4 sugere, como parâmetros analíticos para os sistemas de compras da administração pública, a sua abrangência, inserção e transformação. O item 5 apresenta a aplicação desses parâmetros ao estudo de caso do Siasg/Comprasnet, focalizando a maturidade e o desenvolvimento do sistema na sua configuração atual.

1. Compras eletrônicas

A emergência da Internet e seu impacto sobre as transações comerciais têm sido fenômeno de expressiva visibilidade nos últimos anos. As transações entre empresas são a modalidade mais importante do comércio eletrônico e a sua disseminação tem sido, em geral, sustentada pela perspectiva de redução dos custos nas operações de venda (MAIRA; TAYLOR, 1999). Os impactos das tecnologias eletrônicas e da Internet acarretam efeitos de grande repercussão sobre a eficiência dos mercados, a estrutura das empresas e as cadeias de valor da indústria, na forma de novas tendências e configurações que assumem a comunicação, a intermediação e a integração entre as organizações (ETHIRAJ *et al.*, 2000). Os efeitos da comunicação

eletrônica afetam a disponibilidade e o acesso à informação: propiciam a redução de custos e o aumento na velocidade das transações. Aspecto de grande relevância é a perspectiva de incremento da competição (TAYLOR, 1999).

O comércio eletrônico pode revolucionar o processo de compras, por meio da reengenharia da cadeia de suprimentos e da construção de parcerias. As inovações em processos, ferramentas, estratégias e políticas de suprimento propiciam uma gama de práticas atualmente em disseminação. Na área de gestão dos processos de contratação, destacam-se o uso intensivo de tecnologia na automatização de processos, em particular, os sistemas de pagamento informatizados, a utilização da Internet na colocação de pedidos e a automação do processo de compra, desde a requisição da compra até o pagamento.

No ambiente da administração pública, a disseminação das compras governamentais em meio eletrônico afeta, em especial, o processo de contratação, gerando impactos de redução de custos, com implicações também de incremento da competição entre os fornecedores. Além disso, as transações eletrônicas do tipo B2G (*Business-to-Government*) poderão induzir à reestruturação nos mercados fornecedores governamentais, em especial por meio da redução dos custos de transação peculiares ao fornecimento para governos, a exemplo do cumprimento de normas e legislação complexas, da tramitação por múltiplas instâncias formais e da maior dificuldade de acesso à informação³.

Os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos, o incremento da competição e do acesso, a redução de custos administrativos e o fortalecimento da *accountability* em relação às transações

públicas. A redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização de compras, da redução da participação das compras fora do sistema (a “fuga” aos procedimentos de licitação) e da agregação de pedidos. O incremento da competição e do acesso resulta da ampliação de participação do mercado, do maior acesso aos participantes e da sua maior conveniência. A redução de custos administrativos traduz-se em maior rapidez nas transações, em redução de procedimentos manuais e em maior facilidade de gerenciamento das compras e dos custos. Finalmente, o fortalecimento de controles será decorrência da maior transparência nas transações.

A transparência é determinante de relevo na redução de custos de transação no setor público. A maior facilidade de acesso à informação e a ampla abertura do processo promovida em virtude da utilização de canais intensivos em informação devem-se traduzir em menor incerteza para os fornecedores, ao participarem de procedimentos de contratação com o governo. Além disso, a utilização dos *sites* de compras propicia a equalização do acesso à informação, reduzindo riscos de “privilegio” a algum fornecedor, em razão do acesso mais amplo e detalhado a informações sobre as contratações (BNDES, 2002, p. 3-4). Essa utilização possibilita ainda o acompanhamento dos processos de compra pela sociedade, o que deve resultar em impacto dissuasório sobre a má gestão de recursos públicos, em função da maior visibilidade proporcionada, da simplificação de processos e da inibição da corrupção.

Apesar de seu potencial transformador, é ainda limitada a disseminação de sistemas voltados para o tratamento de compras em grande escala pelos órgãos de

governo, conforme levantamento realizado em nível internacional (PWC, 2002)⁴. A maioria dos países pesquisados ainda não logrou sequer a integração horizontal de suas ferramentas de compra eletrônica em sistemas unificados. Por outro lado, o grau de desenvolvimento alcançado pelas ferramentas informatizadas de mercado eletrônico (*e-markets*), voltadas para apoiar os processos de compras governamentais, permanece limitado às etapas de apresentação de propostas, não abrangendo todo o ciclo de obtenção de produtos e serviços (PWC, 2002, p. 27-29).

2. Processo de compra

As compras e contratações governamentais compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço e de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas. A convivência equilibrada entre tais características não é facilmente alcançada, o que acarreta maior complexidade e rigor dos procedimentos e conduz, não raro, à preeminência dos aspectos de ordem legal sobre os comerciais. Conforme observado adiante, são procedimentos que se têm beneficiado da aplicação de ferramentas de tecnologia da informação e da introdução de inovações na legislação e nas normas.

A descrição do processo adotado na administração pública, denominado licitação, é apresentada a seguir, de forma sistematizada conforme a seqüência de suas fases: requisição, proposição, compra e contratação⁵. A licitação abrange as compras de bens e a contratação de serviços, quando envolve o recebimento e a classificação entre propostas competitivas⁶.

Requisição

Durante essa fase, os órgãos de compras atuam nas áreas que têm necessidades de compra e contratação de serviços e os trabalhos são realizados exclusivamente em âmbito interno. A legislação exige a designação formal de um dirigente responsável em cada processo de compra, o qual geralmente delega os trabalhos operacionais a um gestor de compras. A necessidade de compra ou contratação é fundamentada em documentos técnicos, que comporão um termo de referência, o qual servirá de subsídio à elaboração do edital. Ao mesmo tempo, é exigida a reserva, no orçamento do órgão, dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária.

O edital, peça-chave do processo, é o documento de publicidade da licitação, cujo conteúdo integra as disposições do contrato que será celebrado com o licitante vencedor. O edital contém a descrição pormenorizada do objeto da compra ou contratação, dos requisitos para participação do fornecedor na licitação, dos critérios de julgamento das propostas e de apresentação de recursos pelos participantes, durante o processo.

Em geral, a descrição do objeto requer especificações técnicas detalhadas e precisas, muitas vezes apresentadas por meio de planilhas, preenchidas pelos licitantes, que integram o edital. A consistência de tais especificações é componente de importância crucial na administração pública, porque a impessoalidade deve ser estritamente observada durante o processo, o que dificulta a utilização de critérios técnicos de seleção de propostas que não tenham sido previamente estipulados no edital. A administração também deve indicar um preço de referência para a contratação, que oriente o gestor de compras em relação à

aceitação da proposta vencedora. É exigido ainda, por força da legislação, que seja emitido parecer jurídico sobre a legalidade do edital da licitação.

Proposição

A proposição é a fase na qual a licitação é divulgada, por meio da publicação de aviso, que é um extrato do conteúdo do edital. Ambos os documentos devem estar disponíveis para consulta a qualquer interessado. A publicação do aviso na imprensa oficial é obrigatória. Além da publicação oficial, as licitações nas modalidades de maior valor devem ser publicadas em jornal de grande circulação. A lei fixa prazos mínimos para o conhecimento dos editais pelos interessados.

Nessa fase ocorre a chamada habilitação, que consiste na verificação da capacidade do licitante em atender ao fornecimento a ser contratado, com base nos requisitos estabelecidos no edital. Essa verificação compreende o exame dos aspectos jurídicos e econômico-financeiros da empresa e da sua situação perante as obrigações fiscais⁷. A habilitação jurídica e a qualificação técnica e econômico-financeira obedecem aos critérios estabelecidos no edital. A regularidade fiscal deve ser verificada em relação às Fazendas Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Municipal e em relação à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). São procedimentos geralmente demorados e sujeitos a protelação, interposição de recursos pelos licitantes e dúvidas quanto à aceitação de documentos apresentados.

Compra

A fase de compra consiste em evento público no curso do qual são abertas as propostas encaminhadas pelos licitantes,

examinadas e julgadas com base nos critérios do edital. O julgamento resulta na classificação das propostas e a vencedora só terá efetividade se o licitante também cumprir com os requisitos de habilitação.

A abertura das propostas também implica a checagem de especificações, com base nas exigências do edital, o que pode determinar protelações e recursos, responsáveis, muitas vezes, pela pouca agilidade do processo. As propostas vencedoras estão ainda sujeitas à aceitação ou não pelo gestor de compras, que avalia o preço considerando a sua compatibilidade com o valor de referência e com os preços praticados em licitações realizadas com o mesmo objeto. Embora aparentemente simples, a execução desse procedimento pressupõe a existência de bancos de dados com o registro de preços praticados na administração pública.

O processo conclui-se com a declaração do licitante vencedor, sobre a qual, diante da eventual existência de recursos, deverá haver, previamente, decisão. Segue-se a homologação da licitação, a qual confirmará a regularidade de todos os procedimentos adotados, mediante ato formal. Todo o processo licitatório é registrado em ata detalhada, cujo extrato, indicando o vencedor e o objeto da contratação, é de publicação obrigatória.

Contratação e execução

A contratação é precedida do procedimento denominado adjudicação, o qual consiste na convocação do licitante vencedor para a celebração do contrato, no prazo definido no edital. Na hipótese de não-comparecimento do licitante vencedor ou de perda dos requisitos de manutenção da habilitação, até a data da assinatura do contrato, o processo licitatório é retomado, com a convocação do licitante

que tenha apresentado a segunda melhor oferta, e assim sucessivamente.

A execução dos contratos consiste na entrega do bem adquirido ou na prestação do serviço contratado. O gestor de compras emite um “atesto” de cumprimento do contrato, o qual permite a emissão de ordem de pagamento, denominada empenho⁸, para subsequente liquidação, na forma de crédito bancário. No caso de contratos de serviço, os pagamentos são realizados conforme cronograma físico-financeiro de desembolso, mas a cada pagamento deve corresponder uma verificação de execução do serviço. A boa gestão dos contratos é tão importante quanto a seleção do fornecedor, porque contempla a aferição de cumprimento efetivo das cláusulas contratuais.

3. Componentes e funcionalidades

As características organizacionais da administração pública, o aparato jurídico-legal que envolve os seus procedimentos, as exigências de controle, de transparência e de escrutínio público são circunstâncias que afetam o delineamento dos sistemas de compras eletrônicas. Esses requisitos peculiares devem ser considerados, ao lado daqueles usualmente associados aos sistemas desenhados para a área de negócios privados e voltados para a eficiência de custos e de transações.

Os sistemas de compras governamentais devem contemplar componentes e funcionalidades relacionadas à preparação da compra e divulgação, à seleção de propostas dos fornecedores, à realização da compra propriamente dita e, ainda, ao controle interno e público sobre as transações. O modelo de sistema proposto por Talero (2001, p. 11-17) para a administração pública

procura dar conta dessas peculiaridades. O autor sugere que um sistema de compras governamentais eletrônicas plenamente desenvolvido contém os seguintes componentes: 1) informação, registro e controle (*information and oversight*); 2) proposição eletrônica (*electronic tendering*); e 3) compra eletrônica (*electronic purchasing*).

A componente do sistema relativa à informação, ao registro e ao controle possibilita a plena abertura de informações sobre oportunidades de compras e contratos, com acesso por meio da Internet. A componente “proposição eletrônica” oferece, por meio de formulários eletrônicos, suporte à preparação de propostas e documentos pelos órgãos responsáveis pelas compras e pelos próprios fornecedores. A componente “compra eletrônica” compreende funcionalidades voltadas para a realização de pregões eletrônicos, recursos de comparação entre propostas, de precificação e de contratação eletrônica.

O quadro, no final do artigo, apresenta, nas duas primeiras colunas à esquerda, a sistematização dos componentes do sistema e os procedimentos e funcionalidades a eles associados. Adota-se como referência o modelo de Talero, adaptado às fases do processo de compras no Brasil, conforme descrito no item 2º.

4. Parâmetros de análise

Os parâmetros de análise para sistemas de compras eletrônicas governamentais podem ser extraídos dos estudos voltados para a análise da maturidade dos projetos e das experiências na área de governo eletrônico. Como atributo mais geral e relacionado ao escopo do processo de informatização, há modelos de análise que consideram o impacto dos projetos de governo eletrônico sobre a estrutura

organizacional e sobre a gestão como um todo, de forma que o parâmetro de análise é a intensidade da transformação associada com a informatização: se restrita a processos e/ou serviços isolados ou se ampliada para incluir a integração entre eles e o redesenho de estruturas e processos (HEEKS, 2001; PWC 2002, p. 93-102).

Em modelos construídos para a análise de sistemas de compras eletrônicas, são utilizados como parâmetros: a amplitude do sistema com relação às etapas e funções que constituem o processo de compras e a conveniência e a segurança do acesso aos serviços e às funções pelos fornecedores e gerentes públicos (NOIE, 2000).

Os critérios delineados neste trabalho são resultado de esforço indutivo no sentido de propor parâmetros de avaliação que considerem as componentes e as etapas do processo de compras da administração pública e os requisitos de ordem normativa e legal que afetam, de forma diferenciada, esse ambiente.

Além disso, é considerada a inserção dos sistemas no ambiente de fragmentação, heterogeneidade e multiplicidade de órgãos, unidades administrativas e instâncias decisórias, o que é típico da administração pública. A consolidação de um sistema depende, de forma crucial, da sua afirmação como canal único e obrigatório de processamento das compras.

Os parâmetros analíticos adotados neste trabalho para o estudo de caso do Siasg/Comprasnet são os seguintes¹⁰:

- *abrangência*: refere-se à abrangência do sistema em relação ao processo de compras, indicando em que amplitude o sistema incorpora todas as fases do processo de compras governamental;
- *inserção*: refere-se à inserção do sistema em relação à gestão da função “compras” como sistema único. É de

utilização compulsória nas transações e está disseminado por todos os órgãos;

- *transformação*: refere-se à mudança em processos e estruturas, associada à implantação dos serviços que compõem o sistema. É entendido como redesenho do processo e/ou das estruturas organizacionais que o envolvem.

5. Análise do Siasg/Comprasnet

Este item trata da aplicação do modelo de componentes e funcionalidades e dos parâmetros de análise ao caso do Siasg/Comprasnet na Administração Pública Federal brasileira. São considerados os parâmetros relativos à abrangência alcançada em relação às fases do processo de compras, à inserção do sistema nas estruturas organizacionais e às transformações ocorridas na gestão.

O Siasg é constituído por um conjunto de módulos que realizam procedimentos do processo de compras e contratações. Os módulos estão conectados à plataforma *web*, o que possibilita o acesso por meio da Internet, e tem como ponto de entrada o portal Comprasnet, no endereço eletrônico <www.comprasnet.gov.br>.

Os itens que se seguem mostram que o sistema apresenta uma abrangência ainda incompleta sobre as fases do processo de compras e inserção consolidada na administração federal. As transformações de maior impacto associadas à sua implementação estão concentradas no redesenho de processos determinado pela implantação de nova modalidade de licitação: o pregão eletrônico.

Abrangência sobre o processo de compra

Este item enfoca a amplitude com a qual o Siasg/Comprasnet incorpora, nos

módulos que o constituem, as fases do processo de compras governamental. Conforme mencionado, o sistema ainda não abarca todo o ciclo de compra e há diversas lacunas a serem preenchidas com o desenvolvimento de novos módulos e de novas funcionalidades. A análise a seguir está sintetizada no quadro que se apresenta no final do artigo, na coluna referente à “abrangência”.

A fase da requisição, que compreende a decisão e a subsequente preparação das licitações, é ainda dominada por operações manuais. Não há formulários eletrônicos ou outras ferramentas de apoio ao gerente para a identificação de necessidades de compra e contratação. É possível a consulta a informações sobre legislação e normas de licitações. Informação em formato instrucional ou de consulta, aplicada às necessidades dos gerentes, está disponível na forma de cartilhas e manuais que abordam as modalidades de licitação por pregão, pregão eletrônico e cotação eletrônica. Além disso, há um sistema de comunicação entre o órgão central de compras e contratações e os demais órgãos (Comunica), que alcança todos os gestores de compras que estejam cadastrados como usuários do Siasg/Comprasnet, voltado para a divulgação de orientações normativas e respostas a consultas.

A elaboração das especificações técnicas de produtos e de serviços é apoiada pela consulta aos catálogos de materiais e de serviços – Catálogo de Materiais (Catmat) e Catálogo de Serviços (Catser) –, os quais abrangem a maioria dos tipos de materiais e serviços adquiridos pela Administração Pública Federal.

O Siasg/Comprasnet não dispõe de funcionalidades para o processo interno de análise e aprovação da compra e, no caso da contratação de prestação de serviço, é

exigida a elaboração de projeto contendo as especificações do serviço. É também procedimento realizado, de forma manual e fora da abrangência do sistema, a designação dos responsáveis pela condução e operacionalização da licitação, o qual requer a seleção de servidores e a edição de portaria de designação. Não há *templates* ou encaminhamento eletrônico para esses procedimentos.

Para a consulta e a definição de preço de referência do contrato, há o sistema de registro eletrônico dos preços praticados nas licitações – Sistema de Preços Praticados (Sispp). Essa funcionalidade realiza o registro de todos os preços definidos em contrato, de forma obrigatória e automática, por ocasião da conclusão da licitação e publicação de seus resultados.

A reserva de dotação orçamentária para a licitação, exigida pela legislação, tem, no Siasg/Comprasnet, uma funcionalidade voltada para a consulta e a emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária (“pré-empenho”), realizada pelo Sistema de Minuta de Empenho (Sisme).

Não há funcionalidades de apoio à elaboração e tramitação da análise jurídica que atesta a legalidade dos procedimentos cumpridos para a instrução do processo de licitação, conforme exigência legal. A elaboração desse parecer envolve as procuradorias jurídicas e exige a integração de seus procedimentos.

Da mesma forma, não há *templates* eletrônicos de apoio à elaboração do edital de licitação, documento crucial ao processo de contratação. O encaminhamento do edital é realizado por meio eletrônico, para fins de publicação, de forma integrada entre o Siasg/Comprasnet e a Imprensa Nacional.

A fase de proposição, durante a qual são divulgadas as licitações e são habilitados os fornecedores participantes, está apoiada

pelas funcionalidades do Siasg/Comprasnet em todos os seus procedimentos, à exceção do escrutínio dos editais pelos fornecedores e pelo público em geral. O acesso aos editais por parte dos fornecedores é oferecido por meio de publicação eletrônica no portal Comprasnet.

O módulo de divulgação eletrônica de compras – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec) – encaminha automaticamente os documentos a serem publicados na Internet e na Imprensa Nacional, tornando desnecessário o comparecimento do fornecedor ao órgão para retirada de documentação.

Entretanto, o escrutínio do edital pelos fornecedores e pelo público em geral é realizado por meio de troca de documentação em papel, protocolada diretamente no órgão responsável pela licitação. Não há funcionalidade no Siasg/Comprasnet destinada a promover a comunicação entre fornecedores e gestores públicos, visando ao esclarecimento de dúvidas e à prestação de informações. A exceção é o caso do pregão eletrônico, em relação ao qual há funcionalidade voltada para a comunicação entre pregoeiro e fornecedores participantes, por meio de recursos de *chat*.

A habilitação de fornecedores compreende diversos procedimentos, por meio dos quais são examinados os requisitos de regularidade fiscal e de habilitação jurídica, econômico-financeira e técnica. O cadastro unificado da administração federal – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) – permite a consulta *on-line* relativa à regularidade fiscal do fornecedor cadastrado, perante os principais órgãos de arrecadação. Entretanto, não permite a verificação de todos os requisitos de habilitação exigidos pela legislação, porque não contém informação relativa à capacitação técnica do fornecedor.

O pré-cadastramento na Internet reduz prazos de atendimento e facilita o preenchimento do formulário de cadastramento, mas efetivamente contempla somente a etapa inicial do procedimento. A divulgação do resultado da solicitação de cadastramento e de habilitação, bem como da situação do fornecedor com relação à manutenção da sua condição de habilitado, ao longo do tempo, está disponível para consulta no Comprasnet.

A fase de compra consiste na apresentação de propostas pelos fornecedores, no seu exame e na aceitação pela administração pública e pode envolver ainda a disputa e a negociação em torno do preço. O Siasg/Comprasnet dispõe de funcionalidades para essa fase, que são utilizadas somente nas licitações cujos procedimentos sejam executados inteiramente em meio eletrônico. São elas: o pregão eletrônico e a cotação eletrônica¹¹. As modalidades convencionais (concorrência, tomada de preços, convite e concurso) mantêm seus procedimentos da fase de compra em formato presencial, com o trânsito de documentação em papel, embora admitindo a utilização limitada de recursos de apoio eletrônico.

A divulgação dos resultados da licitação é realizada por meio de publicação no portal Comprasnet e de simultâneo encaminhamento para a Imprensa Nacional e é obrigatória em todas as licitações. Essa funcionalidade é provida pelo módulo Sidec do Siasg/Comprasnet, alcançando todas as modalidades de licitação, inclusive os casos de contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A fase de contratação e execução está abrangida pelo Siasg/Comprasnet nos seus procedimentos relativos à divulgação dos contratos e ao acompanhamento do cronograma de execução financeira. As funcionalidades que executam essas funções são

providas pelo Sistema de Gestão de Contratos (Sicon), de forma integrada ao sistema de emissão de minutas de empenho para pagamento dos fornecedores (Sisme). Mas nem todos os procedimentos envolvidos estão abrangidos pelo sistema. O acompanhamento da execução dá-se pelo cronograma físico-financeiro, que está armazenado no Siasg/Comprasnet e integrado à funcionalidade do Sisme.

A componente de informação e controle do Siasg/Comprasnet não constitui propriamente fase do processo de contratação, mas conjunto de funcionalidades voltadas para proporcionar a transparência e o escrutínio público dos processos e da gestão das compras governamentais. O Comprasnet proporciona abertura à consulta da maioria das informações disponíveis sobre as contratações, exceto as que estejam protegidas por sigilo. Por outro lado, as funcionalidades de controle e de avaliação de desempenho da área de compras também oferecem ampla informação gerencial, abrangendo todos os dados disponíveis no sistema, de forma agregada.

Inserção na estrutura organizacional e na gestão das compras

O parâmetro “inserção” refere-se à efetividade da adoção do Siasg/Comprasnet na gestão de compras dos órgãos da administração federal¹². Considera-se que essa inserção está consolidada como sistema eletrônico de compras governamentais de uso obrigatório, unificado e amplamente disseminado. A consolidação foi apoiada na estrutura organizacional que subordina os órgãos e as entidades a um órgão central de supervisão técnica e normativa das compras e contratações¹³. Assim, o exercício das prerrogativas de normatização

pelo órgão central viabilizou o avanço em direção à unificação dos procedimentos de compra, valendo-se das facilidades tecnológicas da informatização.

O cadastro de fornecedores afirmou-se mais rapidamente como ferramenta de ampla utilização na administração federal. O governo federal empenhou-se em afirmar o papel do Sicaf como cadastro unificado, de uso obrigatório para o registro e a habilitação dos fornecedores, desde 1995. A integração com as bases de dados dos órgãos de arrecadação representou outro avanço, com impacto no fortalecimento do Sicaf. Desde 2001, o cadastro de fornecedores está interligado *on-line* com os sistemas de arrecadação tributária.

Os catálogos de materiais e de serviços (Catmat e Catser), por sua vez, defrontaram-se com trajetória de mais difícil e lenta consolidação, devido à complexidade envolvida na sistematização dos registros. A consulta e o registro de preços praticados nas licitações passaram a ser procedimento obrigatório, objeto de regulamentação específica em 1999. Previamente à conclusão da licitação, os gestores de compra devem verificar a relação de preços praticados.

A utilização da Internet como veículo de publicação dos avisos de licitação disseminou-se a partir do lançamento do Comprasnet e do módulo de divulgação eletrônica de editais (Sidec), em 1998. Essa utilização tornou-se obrigatória desde 2001, com a integração entre a publicação na Internet e a na Imprensa Nacional.

A integração ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) fortaleceu a inserção do Siasg/Comprasnet no processo de gestão, ao vincular a liberação de recursos para empenho ao registro e trânsito dos contratos celebrados no sistema. Dessa forma, todos os processos de

compra e contratação passaram a transitar obrigatoriamente pelo Siasg, consolidando a sua condição de sistema único de uso compulsório, desde 1999.

Transformações em processos e estruturas

As mudanças realizadas nos procedimentos de compras tiveram impactos transformadores, alcançando todo o processo de trabalho da fase de compra, para as modalidades de licitação eletrônica (pregão e cotação eletrônica). Mudanças de natureza transformadora também ocorreram em diversos dos procedimentos das fases de requisição, de proposição e de contratação, mas não têm representado um redesenho de processos que abranja todas essas fases. As estruturas organizacionais da área de compras têm sido mantidas sob a mesma configuração, à exceção de algumas inovações em curso na gestão do portal Comprasnet. Com relação à legislação e às normas que afetam a área, a criação de novas modalidades de licitação representou alteração de caráter transformador, que abriu caminho para a implantação dos procedimentos eletrônicos de compra.

Na fase de requisição, o redesenho de processos acompanhado de revisão da norma é constatado na implantação das funcionalidades para a descrição técnica de produtos e serviços, para a definição do preço de referência do contrato, para a reserva de dotação orçamentária e para a publicação do edital. A criação dos catálogos (Catmat e Catser) redefiniu rotinas com a introdução de procedimento de consulta instantânea, ao lado do estabelecimento de padrões para a descrição técnica dos produtos e serviços. Da mesma forma, o registro eletrônico de preços praticados (Sispp) introduziu a

consulta instantânea à base de dados única, no âmbito da administração federal, possibilitando a aplicação de critérios de comparação entre preços. Em ambas as situações, rotinas precariamente definidas e diferenciadas por órgão foram substituídas por procedimentos uniformes de consulta rápida, baseada na utilização em comum das funcionalidades implantadas. A norma foi alterada para regulamentar procedimentos e mecanismos de controle objetivos, baseados na confiabilidade dos catálogos e da base de preços praticados para instruir a elaboração do edital.

O procedimento para reserva de dotação orçamentária deixou de exigir a tramitação de documentação para exame e aprovação pela área de orçamento e foi redefinido como simples consulta instantânea à base de dados, com autorização automática. Nesse caso, a funcionalidade de reserva automática de recursos do orçamento pelo Sisme, por meio da integração com o sistema de execução financeira – o Siafi –, permitiu a fusão das etapas de encaminhamento de documentação, exame e aprovação, na forma de consulta e autorização direta. O encaminhamento eletrônico do edital para publicação (Sidec) também suprimiu etapas de tramitação de documentação, permitindo a entrada direta do documento a ser publicado no sistema do *Diário Oficial*.

Ainda com relação à fase de requisição, melhorias incrementais são observadas nos procedimentos para a identificação de necessidades de compra e contratação e na elaboração do projeto de prestação de serviço que instrui a contratação. As funcionalidades de consulta à base de legislação, normas e manuais do Comprasnet e as facilidades introduzidas na comunicação entre órgão central e órgãos de compra apóiam o gestor de compras, promovendo

a melhoria do acesso a informações. Entretanto, não houve alterações na forma como esses procedimentos são executados.

Na fase de proposição, transformações no canal de acesso aos editais e em determinadas etapas do cadastramento e da habilitação dos fornecedores acarretaram o redesenho de procedimentos. O acesso aos editais foi facilitado com a criação de novo canal – a publicação eletrônica pelo Sidec – com características inovadoras em relação aos mecanismos tradicionais. Assim, a publicação dos editais na Internet torna desnecessária a distribuição presencial do texto ao fornecedor na sede do órgão de compras¹⁴. O escrutínio do edital em meio eletrônico também suprime o encaminhamento e o recebimento pelo fornecedor de documentação protocolada em papel e torna mais ágeis e simples a prestação de informações e o esclarecimento de dúvidas, contudo está limitado às modalidades eletrônicas de licitação.

Com relação ao processo de habilitação com apoio no cadastro unificado de fornecedores – o Sicaf –, a solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente, o que tem agilizado o cumprimento das etapas posteriores, permitindo ao órgão de compras proceder ao agendamento prévio da presença do fornecedor para encaminhamento da documentação manual. Além disso, a consulta aos órgãos de arrecadação tributária sobre a regularidade fiscal do fornecedor é realizada de forma integrada e permite a obtenção instantânea da informação. Trata-se de mudança que acelera o processo e introduz padrões de confiabilidade da informação muito mais rigorosos.

Os registros eletrônicos mantidos no Sicaf permitem a consulta instantânea à

situação do fornecedor, integrando, num só procedimento, múltiplas consultas aos bancos de dados de arrecadação, o que simplifica o processo de habilitação pelo órgão de compras. O cadastro registra a maior parte da informação exigida para a habilitação do fornecedor. É possível também a comunicação ativa ao fornecedor, por meio do Comprasnet, da necessidade de apresentar nova documentação para a manutenção da sua condição de habilitado.

A fase de compra concentra um conjunto de inovações que redefine, em profundidade, os procedimentos tradicionais, no que tange às licitações eletrônicas. De fato, as transformações ocorridas são desdobramento das inovações introduzidas com a criação do pregão, que introduziu a disputa entre fornecedores para a redução de preços das propostas e a agilização de prazos e procedimentos durante a licitação. Essas inovações foram promovidas por meio de leis e normas que instauraram a nova modalidade de licitação, mantendo intacto o aparato legal e normativo representado pela atual Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

O pregão foi regulamentado, quando de sua criação em 2000, como modalidade alternativa em relação às previstas na lei, mas posteriormente tornou-se de uso obrigatório para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da administração federal (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005). O pregão eletrônico representou uma transposição dos procedimentos de licitação, que já haviam sido revistos em profundidade¹⁵, para o meio eletrônico. Sua utilização é preferencial em relação ao pregão presencial. A cotação eletrônica é também de utilização preferencial nos casos de dispensa de licitação.

Assim, o encaminhamento de propostas pelos fornecedores e a participação na sessão durante a qual são apresentados lances, até a proclamação do vencedor, transcorrem na Internet. A classificação das propostas e dos lances é realizada automaticamente por meio de programa de computação, que apóia o pregoeiro ao longo da realização da sessão, ao fim da qual os resultados são conhecidos. A automatização de procedimentos, concomitante à sua simplificação e padronização, permite a condução simultânea de diversos pregões por um único pregoeiro.

De forma geral, as funcionalidades do Siasg/Comprasnet estiveram associadas ao redesenho mais abrangente de procedimentos da fase de compra aplicados às licitações eletrônicas. Nesse caso, a mudança fez-se acompanhar da revisão da legislação e das normas. Mas outras mudanças legais e normativas são consideradas indispensáveis à implementação de um conjunto de avanços sintonizados com o desenvolvimento do Siasg/Comprasnet: contratação conjunta envolvendo diversos órgãos de compra, com ganho de escala e negociação; padronização e simplificação de exigências de elaboração de documentação técnica na fase de requisição; ampliação da utilização das modalidades simplificadas de licitação (pregão e cotação); utilização preferencial do canal eletrônico para divulgação de editais e documentos; e reconhecimento legal de transações e contratos em meio eletrônico.

Não ocorreram mudanças na estrutura organizacional da área de compras com os avanços na implantação do Siasg/Comprasnet, mas a sua consolidação, como sistema único, de uso obrigatório, ao lado da padronização de procedimentos e dos recursos de comunicação intensiva entre os órgãos de compras, tem viabilizado a implementação de estratégias

e mecanismos de coordenação de compras entre os órgãos, em consonância com as inovações atuais em curso na gestão de suprimentos.

6. Conclusões

Este trabalho analisou as transformações recentes na gestão das compras governamentais da Administração Pública Federal no Brasil, focalizando o Siasg/Comprasnet. De forma específica, foi analisado o avanço no desenvolvimento e na maturidade do sistema de compras eletrônicas governamentais. As conclusões que se seguem permitem identificar avanços e limitações no seu estágio atual de implementação, indicando possíveis linhas de ação para o seu desenvolvimento futuro.

De forma geral, o estágio de maturidade e desenvolvimento do Siasg/Comprasnet qualifica-o como sistema consolidado, embora com abrangência ainda limitada e impacto transformador de maior vulto concentrado no redesenho dos procedimentos da fase de compra, realizada por meio de pregão eletrônico. O Siasg/Comprasnet e as suas principais funcionalidades estão amparados em normatização que estabelece o seu caráter de sistema único de apoio às compras, com utilização compulsória no âmbito da Administração Pública Federal. Essa situação foi, em grande medida, facilitada pela estrutura organizacional preexistente, que prevê a configuração sistêmica para as funções administrativas, contemplando a atuação de órgão central com atribuições de supervisão técnica e normativa sobre os órgãos de compra.

A abrangência em relação ao processo de compras é parcial, embora efetiva no que tange aos seus principais procedimentos:

o Siasg/Comprasnet dispõe de funcionalidades para a divulgação de editais, o cadastramento de fornecedores, a realização de pregões eletrônicos e a divulgação de informações sobre compras aos fornecedores e ao público em geral. De forma específica, não há funcionalidades para a identificação de necessidades de compra e contratação, para a elaboração dos documentos fundamentais que instruem o processo (edital e projeto básico) e para diversos outros procedimentos requeridos para a tramitação e a aprovação da requisição de compra, conforme a legislação vigente. Essa fase, que transcorre internamente nos órgãos, apresenta elevado potencial para eventual redesenho de processos e para implantação de funcionalidades eletrônicas com ganhos de agilização e de qualidade da gestão, no prosseguimento do processo de construção do sistema.

Importantes lacunas na abrangência das funcionalidades do Siasg/Comprasnet persistem também com relação à habilitação do fornecedor, conforme demonstrado. Desenvolvimentos futuros poderão ocorrer em direção à inclusão do ciclo completo de habilitação do fornecedor, em todas as suas modalidades, com atualização automática dessa informação nos bancos de dados.

Por outro lado, os procedimentos de pregão eletrônico e seu congênere, a cotação eletrônica, estão plenamente inseridos no Siasg/Comprasnet e sua utilização tornou-se obrigatória. Mas, conforme observado, somente as compras e as contratações de bens padronizados podem ser realizadas, valendo-se dessa modalidade de licitação. A aplicação de sistemas eletrônicos a compras de bens e serviços com características de singularidade (não padronizados) envolve considerável dificuldade devido à necessidade de análise pormenorizada de

cada proposta apresentada, não sendo possível a adoção de critério objetivo de preço. Assim, a incorporação ao Siasg/Comprasnet de novos componentes e funcionalidades poderia ser direcionada para o apoio ao gestor de compras na análise de planilhas e projetos.

Uma estratégia nesse sentido deverá considerar também que mudanças na legislação de compras podem ampliar a aplicabilidade do pregão, inclusive suprimindo diversas das modalidades de licitação atualmente existentes, que poderiam ser substituídas pelo pregão. Conforme observa Talero (2001), há uma desnecessária hiper-regulamentação das compras na administração pública, considerando que a maior parte delas refere-se a produtos padronizados, que poderiam ser adquiridos por meio de procedimentos mais simplificados. Sendo assim, é recomendável a migração da maioria das compras governamentais para procedimentos com as características inovadoras do pregão, medida que já está sendo promovida pelo governo federal.

Os impactos transformadores do Siasg/Comprasnet foram expressivos no redesenho de procedimentos, abrangendo toda a seqüência de procedimentos da fase de compra, realizado em conexão com a implantação do pregão e da cotação eletrônica. Nas fases de requisição, de proposição e de contratação, as transformações foram circunscritas a procedimentos específicos, permanecendo no meio do caminho a explicitação plena dos potenciais de aplicação das funcionalidades eletrônicas. Assim, a integração do ciclo de procedimentos, desde a identificação de necessidades de contratação até o encaminhamento do edital para publicação, representaria notável avanço, desde que acompanhada do redesenho de todo o processo. Da mesma forma, a habilitação do fornecedor poderia ser beneficiada com a integração de todas as bases de dados cuja consulta é necessária para a sua concessão e manutenção, reduzindo, quando não suprimindo totalmente, a tramitação de documentos em papel.

(Artigo recebido em janeiro de 2005. Versão definitiva em junho de 2005)

Quadro: Análise da abrangência do SIASG/Comprasnet

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Requisição		
Identificação de necessidades de compra e contratação	Consulta a informações sobre compras, pelos gerentes	Base de legislação, normas e manuais
	Formulários eletrônicos para requisição	Não há
	Encaminhamento eletrônico de requisição	Não há
Descrição técnica do produto ou serviço	Catálogos com especificações de produtos e serviços	Catálogo de Materiais (Catmat) Catálogo de Serviços (Catserv)

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
<i>Requisição</i>		
Elaboração de termo de referência e de projeto básico	Consulta a informações pelos gerentes	Base de legislação, normas e manuais
	<i>Templates</i> eletrônicos para elaboração de termo de referência e projeto básico	Não há
	Encaminhamento eletrônico dos documentos	Não há
Designação de responsáveis pela condução e operacionalização da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para ato de designação	Não há
	Encaminhamento eletrônico dos atos	Não há
	Publicação eletrônica da designação	Não há
Consulta e definição de preço de referência do contrato	Sistemas de registro eletrônico de preços praticados e de preços de mercados	Sistema de Preços Praticados (Sispp)
Reserva de dotação orçamentária para a licitação	Consulta e emissão eletrônica de empenho prévio de dotação orçamentária Integração com sistema de orçamento	Sistema de Minuta de Empenho (Sisme)
Parecer jurídico sobre legalidade da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para emissão de parecer	Não há
Elaboração do edital da licitação	<i>Templates</i> eletrônicos para elaboração de edital	Não há
	Encaminhamento eletrônico do edital para publicação Integração com imprensa oficial e privada	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
<i>Proposição</i>		
Acesso aos editais por fornecedores	Publicação eletrônica do edital	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
Escrutínio do edital por fornecedores e público em geral	Publicação eletrônica de informações e esclarecimentos	Não há
	Comunicação eletrônica na Internet	Não há, exceto no caso do pregão e da cotação eletrônica

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Proposição		
Habilitação de fornecedores: exame de requisitos de regularidade fiscal, jurídicos, econômico-financeiros e técnicos	Formulários eletrônicos para cadastramento e habilitação de fornecedor Encaminhamento eletrônico da solicitação de cadastramento e de habilitação	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) A solicitação de cadastramento (pré-cadastramento) pode ser preenchida e encaminhada eletronicamente
	Consulta eletrônica a informações sobre os fornecedores, para fins de habilitação Integração com órgãos de arrecadação de tributos e contribuições	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) A consulta permite a verificação dos requisitos de habilitação fiscal, relativos a tributos e contribuições no âmbito da União. Não abrange a regularidade fiscal relativa aos tributos estaduais e municipais
	Cadastramento e habilitação eletrônica, inclusive renovação da habilitação ao longo do tempo	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) Os registros no cadastro permitem a habilitação jurídica, a comprovação da regularidade fiscal e a qualificação econômico-financeira. Não abrange a qualificação técnica
Compra		
Credenciamento de fornecedores para participação em licitações eletrônicas	Formulários eletrônicos para credenciamento de fornecedor	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Recebimento, aceitação e classificação das propostas	Formulários eletrônicos para encaminhamento de propostas às licitações	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
	Comunicação eletrônica na Internet	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica

(... continua)

(... continuação)

Componente/ Procedimento	Funcionalidades	Abrangência/Componente do SIASG/Comprasnet
Compra		
Negociação e/ou disputa entre fornecedores, por meio de procedimentos de leilão (cotação de preços, pregão e outros)	Comunicação eletrônica na Internet, com fornecedores	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Recebimento, análise e decisão sobre recursos	Conexão direta para comunicação <i>on-line</i> na Internet, com fornecedores	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Indicação da proposta vencedora (adjudicação)	Comunicação eletrônica na Internet	Comprasnet Aplica-se somente à modalidade eletrônica de licitação (pregão) e à cotação eletrônica
Acesso aos resultados da licitação	Publicação eletrônica	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (Sidec)
Contratação e Execução		
Celebração e execução do contrato	<i>Templates</i> eletrônicos para emissão de contratos	Não há
	Registro eletrônico seguro para celebração de contrato	Não há Depende de avanços no marco legal dos contratos
	Encaminhamento e publicação eletrônica	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon)
	Acesso aos contratos celebrados	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon)
	Acompanhamento eletrônico da execução do contrato	Sistema de Gestão de Contratos (Sicon) Abrange somente a liberação de pagamentos vinculada ao "atestes" de cumprimento do cronograma físico-financeiro
Informação e Controle		
Acesso público a editais, contratos e documentos de licitações	Publicação e consulta eletrônica a documentos pelo público	Comprasnet
Acesso público a estatísticas e informações sobre compras e contratações governamentais	Geração de relatórios estatísticos consolidados	Comprasnet (Informativo Comprasnet)
Controle e avaliação de desempenho das compras e contratações	Geração de relatórios estatísticos gerenciais Cruzamento e integração entre dados estatísticos, inclusive de outros sistemas e bases de dados	Comprasnet (Informativo Comprasnet) A informação disponível é composta pela resultante do cruzamento de dados do Siasg/Comprasnet com dados financeiros (Siafi)
Avaliação do desempenho de órgãos e entidades, agências e provedores de serviços	Consultas públicas à base documental e à base de registros sobre adjudicações realizadas, queixas, etc.	Não há

Notas

* Este artigo resgata, parcialmente, o conteúdo da dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em fevereiro de 2003, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Empresarial.

¹ Os dados mencionados neste artigo estão atualizados até 2004.

² São experiências de sistemas de compras eletrônicas governamentais no Brasil: a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo, o Comprasnet da Bahia, o sistema Comp@s.To do Tocantins, a Central de Licitações do Rio Grande do Sul e a Central de Compras do Mato Grosso do Sul, além dos sistemas de pregão eletrônico da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, os quais podem ser utilizados também por governos (BNDES, 2002).

³ Outros tipos de transações eletrônicas também compõem o ambiente em formação do governo eletrônico, no qual estão inseridas as compras e as contratações governamentais. São elas: as transações C2G (*consumer-to-government*), envolvendo governo e cidadão, a exemplo do pagamento de impostos e da prestação de serviços e informações, e as transações G2G (*government-to-government*), entre governo e governo, que se podem dar horizontalmente, num mesmo nível de governo (por exemplo, no nível federal, entre entidades dos diferentes poderes ou entre órgãos e entidades do Poder Executivo), ou verticalmente, envolvendo diferentes níveis de governo (por exemplo, entre entidades da União e de estados ou municípios).

⁴ O levantamento realizado abrangeu os 13 países – incluído o Brasil – considerados mais avançados na implantação de projetos de governo eletrônico.

⁵ A abordagem jurídica detalhada, adotando a terminologia convencional, é encontrada em textos de referência em Direito Administrativo aplicado à administração pública brasileira (BANDEIRA DEMELLO, 2000, p. 496-532).

⁶ A rigor, as compras e as contratações da administração pública compreendem as licitações e as diversas outras situações nas quais é dispensado, ou não é obrigatório, o procedimento competitivo. Porém, em qualquer caso há rotinas e procedimentos estritos a serem seguidos, conforme estipulado em leis e normas.

⁷ A habilitação em sentido amplo desdobra-se em diferentes procedimentos, aos quais corresponde o exame de documentação específica: a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a verificação da situação de regularidade fiscal e da existência de antecedente de falência e concordata.

⁸ O empenho é o ato administrativo por meio do qual são comprometidos recursos orçamentários para o pagamento de fornecedores.

⁹ O modelo de sistema adotado como referência neste trabalho abrange somente as fases e os procedimentos que têm sido prioritariamente objeto de informatização e de inovação de processos. Funções avançadas de desenvolvimento de produto e de logística compartilhada não são ainda encontradas no Siasg/Comprasnet.

¹⁰ Além dos citados, é relevante considerar o grau de desenvolvimento das funcionalidades, em particular a sua capacidade de interatividade com o usuário, mas esse parâmetro não será abordado neste trabalho.

¹¹ O pregão é uma modalidade de licitação criada em 2000, que propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor (SLTI, 2000). A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. No pregão eletrônico, a confrontação entre as propostas se dá na Internet. A cotação eletrônica é um procedimento simplificado para a aquisição de bens de baixo valor cuja licitação é dispensada.

¹² A Presidência da República, os ministérios civis e suas autarquias e fundações vinculadas fazem uso compulsório do Siasg, com acesso a todas as suas funcionalidades. É permitida a

inscrição facultativa, por outros órgãos e entidades da administração federal, para utilização parcial de funcionalidades ou para simples consulta. O Ministério da Defesa é usuário de algumas das funcionalidades do Siasg

¹³ Os órgãos usuários do Siasg/Comprasnet integram o Sistema de Serviços Gerais (Sisg), estrutura que coordena horizontalmente as unidades administrativas responsáveis por essas atividades em cada ministério, autarquia ou fundação, sob a supervisão técnica e normativa de um órgão central: a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os serviços gerais abrangem, além das compras e contratações, as atividades relacionadas com transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais (Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994). O Sisg compõe uma organização sistêmica matricial das atividades comuns aos órgãos e às entidades da administração federal, que foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

¹⁴ Na perspectiva do fornecedor, a publicação eletrônica estabelece um canal de informação com características diferentes do da consulta à imprensa, permitindo menor mobilização de pessoal, maior agilidade e a utilização de ferramentas de recebimento seletivo de informações sobre licitações na sua linha de produto, pela Internet.

¹⁵ As principais mudanças foram a redução geral de prazos, a simplificação de procedimentos para aceitação da interposição de recursos contra a licitação e a habilitação somente do participante vencedor da licitação. No pregão eletrônico, houve redução adicional de prazos (SLTI, 2000). Nas demais modalidades de licitação, a fase de habilitação acontece antes da fase de julgamento, acarretando a necessidade de habilitar previamente todos os participantes.

Referências bibliográficas

- ACCENTURE. *E-government leadership: realizing the vision*. 2000. (The Government Executive Series)
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BNDES. *Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação*, *Informe-se*, nº 39, abr. 2002.
- ETHIRAJ, Sendil; GULER, Isin; SINGH, Harbir. *The impact of Internet and electronic technologies on firms and its implications for competitive advantage*. Philadelphia: The Wharton School, 2000.
- HEEKS, Richard. *Understanding e-governance for development, i-government*. 2001. (Working Paper nº 11)
- MAIRA, Arun N.; TAYLOR, Michael R. *The big picture: an overview of electronic commerce*. In: PRISM, Arthur D. Little. *First Quarter*, 1999.
- NOIE (National Office for the Information Economy). *Commonwealth electronic procurement: implementation strategy*. Canberra, Australia, 2000.
- PWC. *Estudo de benchmarking global em e-government*. Price Waterhouse & Coopers, 2002.
- SLTI. *Pregão: uma nova modalidade de licitação*. Brasília: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

TALERO, Eduardo. *Electronic government procurement: concepts and country experiences*. The World Bank, September, 2001. (Discussion Papers)

TAYLOR, Michael R. *et al.* How electronic commerce is reshaping industry structures. In: Prism, Arthur D. Little. First Quarter, 1999.

Resumo - Resumen - Abstract**Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet***Ciro Campos Christo Fernandes*

Quais as funcionalidades necessárias aos sistemas de compras eletrônicas no ambiente da administração pública? Que parâmetros são relevantes para a análise e a avaliação desses sistemas? O trabalho aborda a aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais, focalizando o caso do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e seu portal na Internet, o Comprasnet, desenvolvido pela Administração Pública Federal brasileira. Contextualiza a emergência do comércio eletrônico e sua aplicação à administração pública. Sistematiza as fases e os procedimentos do processo de compras e contratações na administração pública brasileira, indicando os componentes e as funcionalidades que devem compor os sistemas de compras eletrônicas governamentais. Propõe parâmetros de análise para a avaliação desses sistemas: abrangência, inserção e impacto na transformação da gestão. A aplicação desses parâmetros ao estudo de caso evidencia que o Siasg/Comprasnet apresenta abrangência ainda incompleta, inserção consolidada e impacto transformador mais acentuado sobre as compras realizadas por meio de modalidades de licitação eletrônicas.

Palavras-chave: gestão pública, licitações, informática e informação.

Alcance, inserción e impacto transformador de los sistemas de compras electrónicas en la administración pública – una análisis del Siasg/Comprasnet*Ciro Campos Christo Fernandes*

¿Cuales son las funcionalidades necesarias a los sistemas de compras electrónicas en el ambiente de la administración pública? ¿Cuales son los parámetros relevantes para el análisis e evaluación de dichos sistemas? Este artículo discute la aplicación de la tecnología de la información a las compras gubernamentales enfocando el caso del Sistema Integrado de Administración de los Servicios Generales (Siasg) y su portal en la Internet, el Comprasnet, mantenido por la administración pública federal brasileña. Contextualiza la emergencia del comercio electrónico y su aplicación a la administración pública brasileña, indicando las componentes y funcionalidades que deben integrar los sistemas de compras electrónicas gubernamentales. Propone parámetros de análisis para la evaluación de dichos sistemas: alcance, inserción e impacto en la transformación de la gestión. La aplicación de dichos parámetros al estudio de caso evidencia que el Siasg/Comprasnet presenta alcance incompleto, inserción consolidada y impacto transformador más acentuado sobre las compras realizadas por medio de las modalidades de licitación electrónicas.

Palabras-clave: gestión pública, licitaciones, informática e información.

Comprehensiveness, insertion and transformative impact of the electronic procurement systems in the public administration – an analysis of the Siasg/Comprasnet*Ciro Campos Christo Fernandes*

Which functionalities are required to build systems of electronic procurement in public administration? Which parameters are relevant to analyze and evaluate these systems? This article discusses the application of information technology to government electronic procurement focusing on a case study of the Integrated System of General Services Administration (Siasg) and its portal on

the Internet, the Comprasnet, implemented by the Brazilian Federal Administration. The paper discusses the context in which electronic commerce is being disseminated and its use in public administrations. It also describes the phases and procedures adopted for procurement and contracting in the Brazilian Public Administration, pointing out the components and functionalities needed in governmental electronic procurement systems. Some parameters of analysis are proposed to evaluate these systems: comprehensiveness, insertion and impact in transforming management. The application of these parameters to the case study reveals that Siasg/Comprasnet shows a still incomplete comprehensiveness, a consolidated insertion and a transformative impact that is more intense in the procurement performed through electronic procurement modalities.

Keywords: public management, procurement, informatics and information.

Ciro Campos Christo Fernandes

Doutorando em Administração e mestre em Gestão pela Fundação Getúlio Vargas/RJ, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, assessor na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: ciro.fernandes@uol.com.br.

Palestra

A reforma da formação para carreiras da ENA-França*

Como formar profissionais para a condução de mudanças na administração pública

Eliane Chemla

O contexto geral da ENA: a função pública francesa

A *École Nationale d'Administration* (ENA) recruta e forma os altos funcionários para as instituições do Estado (a administração central francesa). Essa missão foi-lhe dada no momento de sua criação em 1945, após o fim da 2ª Guerra Mundial. O objetivo era duplo:

- possibilitar, mediante concurso aberto a todos os que tivessem nível suficiente de estudos, o acesso à alta função pública, e, por esse caminho, democratizar o recrutamento dos dirigentes do Estado;
- formar futuros dirigentes, dotando-os dos conhecimentos e do *savoir-faire* (saber fazer) necessários às futuras funções, bem como de uma cultura baseada em valores comuns, fundamentados na neutralidade e universalidade do serviço público, no respeito pelo interesse geral e no *sens de l'Etat* (sentido do Estado), fortalecendo os valores que a administração pública não havia reforçado durante o período da ocupação. A iniciativa de formar dirigentes para exercerem

diferentes funções em uma única escola teve como objetivo evitar favoritismos a ministérios ou a órgãos com maior poder de barganha e torná-los solidários, reforçando a idéia de que a função pública do Estado é única.

A missão da ENA não foi alterada após sua criação. Seu sucesso está estreitamente ligado ao sistema de carreiras da função pública na França, que pode ser assim resumido:

- os servidores são recrutados por meio de concurso para todos os níveis (A, B ou C);
- dentro do nível (A, B ou C) para o qual foram aprovados, os servidores evoluem de acordo com uma escala, que leva em conta essencialmente sua antigüidade e, parcialmente, a avaliação de seus superiores hierárquicos;
- existem sistemas de concursos internos que permitem aos servidores passarem a um nível superior, em razão dos cursos preparatórios para esses concursos que os órgãos promovem para seus servidores;
- as carreiras dentro de cada nível são reservadas, na maior parte, aos servidores que foram recrutados pelos concursos criados para essa finalidade.

Os servidores de nível A são recrutados por concursos nacionais. Uma vez aprovados, são contratados como servidores, de imediato, e os órgãos que precisam recrutar dirigentes encontram-nos nas turmas de servidores-alunos. Antes de assumir tais postos, os servidores passam por escolas que lhes oferecem formação específica. Para aqueles servidores de nível mais elevado, essa escola é a ENA.

Concluído o período de formação, os servidores podem trabalhar em qualquer ministério e exercer, ao longo de suas carreiras, diferentes atividades. Para os dirigentes recrutados pela ENA, essa polivalência é determinada em estatuto: para

atingir escalões superiores, os dirigentes que, ao saírem da escola, assumiram funções em determinado ministério, deverão, ao final dos três primeiros anos, passar alguns anos em outro posto de outro órgão, antes regressarem, como ocorre geralmente, ao ministério de origem. Trata-se do que denominamos mobilidade¹.

Entretanto, independentemente dessa obrigação de mobilidade, os servidores recrutados pela ENA têm trajetórias profissionais bastante variadas. Muitas vezes, passam de uma função de administração de recursos humanos a uma função de controle de gestão ou o inverso, de funções jurídicas a funções de gestão, ou, ainda, passam por trajetórias imagináveis.

Outro elemento importante: no término de sua formação, os alunos da ENA são informados sobre os postos que os órgãos podem disponibilizar. São os alunos que escolhem o *corps* (corpo) e o ministério no qual desejam ingressar para seu primeiro posto (o mesmo princípio é aplicado nas outras escolas de formação de servidores). Para que essa escolha seja feita da forma mais neutra possível (para evitar que os órgãos pratiquem uma forma ou outra de favoritismo, escolhendo eles mesmos os funcionários), os alunos são classificados no final do curso, por intermédio de uma série de provas, e, de acordo com a classificação obtida, escolhem o posto entre os oferecidos.

Se a gestão dos servidores fosse perfeita e equilibrada entre todos os ministérios, esta escolha seria uma questão, exclusiva ou principalmente, de gosto e de competência. Em razão disso, um dos objetivos dos órgãos encarregados da gestão dos servidores de escalão superior deve ser o de atingir tal equilíbrio. Porém, na prática, não é o que ocorre. Os diversos *corps* e ministérios não são desejados, de forma igualitária, pelos alunos. Existe, assim, uma verdadeira

hierarquia de postos² oferecidos aos alunos o que, na realidade, não é compatível com os objetivos da classificação. Se, para certo número de alunos, prevalecem a vocação e a aptidão (sobretudo para os que escolhem as carreiras de *préfets*³ ou as internacionais), o valor desigual da gestão dos recursos humanos entre os diferentes órgãos direciona os melhores alunos, a cada ano, aos mesmos *corps* e aos mesmos ministérios, ou seja, aqueles nos quais as carreiras são – ou têm a reputação de ser – as mais rápidas⁴.

As questões principais que se apresentam à Escola

Uma vez que se dispõe dessas premissas, é possível antecipar as questões que se apresentam à Escola, que deve ter por função oferecer formação adequada às necessidades práticas, sem, no entanto, deixar de cumprir sua missão básica.

O lado prático do dia-a-dia – Como transmitir, de modo eficaz, conhecimentos e aptidões diversificadas; de que maneira transmitir uma linguagem comum a alunos provenientes de diferentes horizontes, mas que trabalharão juntos nos órgãos; de que maneira mensurar conhecimentos e o *savoir-faire* (saber fazer) no final do curso, para classificá-los de acordo com seu mérito, como disposto na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789...

O lado da missão de base – Como organizar o sistema de concursos para que a democratização do recrutamento dos quadros superiores seja efetiva? Como assegurar que o sistema de valores da função pública seja transmitido ao conjunto dos alunos para dar-lhes, no mínimo, uma ética comum?

Tais questões, que são permanentes, tornaram-se mais complexas nos últimos anos e colocam novas questões ao Estado, o que, evidentemente, tem impacto sobre a ENA.

Questões ligadas a uma “ideologia de negação do Estado” – Há alguns anos, muitos livros, artigos, cursos e declarações repetem que o Estado é muito presente, muito “pesado”, muito rígido. É essa também a imagem que tem sido repassada aos egressos da ENA, denominados, na França, por um termo carregado, ao mesmo tempo, de admiração e de desprezo: “os enarcas”. É importante para a ENA não entrar nesta “ideologia”, cuja catástrofe social pode ser presenciada em alguns países. Mas, ao mesmo tempo, deve-se estar atento à fundamentação dessas críticas, ou seja, fazer com que os alunos estejam mais orientados às demandas da sociedade, mais bem preparados para implementar as políticas determinadas pela autoridade legítima a executá-las, sejam mais eficazes para diminuir os gastos públicos e mais abertos ao debate e à concertação, para que possam construir práticas baseadas no consenso e na negociação. Essa evolução é indispensável para que a alta administração pública mantenha sua legitimidade, para cumprir as missões que lhe são próprias e que poderiam ser disputadas por outros, caso os dirigentes públicos não demonstrem excelência no desempenho de sua funções.

Questões ligadas à evolução das instituições políticas – O Estado central na França teve, por vezes, seu papel contestado “por cima”, a partir da construção da Europa, processo que tem tomado parte cada vez maior de seus elementos de soberania, e também “por baixo”, com a crescente descentralização, que confere às autoridades locais prerrogativas que antes eram do Estado central. Os funcionários do Estado devem, dessa forma, tornar-se mais familiarizados, a partir de sua formação, com esses dois universos de decisão, com os quais vão-se confrontar de forma permanente ao longo de suas carreiras: de um lado, a Europa e, de outro, as coletividades territoriais.

As respostas da ENA a essas questões

Os elementos invariáveis que constituem a base da Escola

Um sistema de recrutamento por vários concursos

É difícil democratizar o recrutamento de jovens estudantes unicamente pela aprovação num concurso, sobretudo porque eles podem ou não ser orientados em direção a carreiras de estudos ou profissionais que lhes permitem ou lhes negam esse tipo de ambição, sem falar dos casos mais numerosos, nos quais os jovens ignoram totalmente as possibilidades que lhes são abertas. O concurso mais tradicional da ENA, o “concurso externo”, sofre, de fato, com esta pré-seleção, que encaminha para a ENA “produtos formatados”, vindos dos melhores centros de ensino e dos melhores cursos de preparação da França, e, por isso mesmo, oriundos das camadas sociais mais favorecidas e mais instruídas, em sua maioria.

Em princípio, caberia ao sistema escolar e universitário realizar as reformas necessárias para direcionar para esse concurso um público mais variado e, com isso, permitir um recrutamento mais democrático.

Há, nesse sentido, dois outros concursos de acesso direcionados a públicos diferentes desses jovens brilhantes e que, desde sua criação, têm tido um sucesso que não pode ser desmentido: trata-se do concurso “interno”, aberto aos servidores públicos de outros níveis que tenham trabalhado pelo menos quatro anos na função pública, e do “3º concurso”, aberto a pessoas com experiência de, no mínimo, oito anos no setor privado, em qualquer área (assalariado, profissional liberal)⁵.

Há pouco tempo, os concursos foram também abertos aos membros comunitários, visto que, devido à livre circulação

das pessoas, elas têm o direito de ser funcionários em qualquer país da União Européia, com exceção de alguns postos reservados, ditos “de soberania”.

Esse dispositivo propicia, definitivamente, a formação de turmas de alunos social e profissionalmente bastante variadas, com o objetivo de fornecer à administração pública talentos e perfis bastante diversificados, dos quais ela não pode prescindir.

Há, a cada ano, em torno de 1.500 candidatos inscritos para os três concursos. Desses, ao redor de 900 comparecem de fato às provas. O número de aprovados varia em torno de 90 a 110. Uma vez aprovados, todos os concursados são agrupados e recebem a mesma formação.

Disciplinas que se mantêm

Desde sua criação, a ENA vem passando por diversas reformas no seu programa curricular para permanecer atualizada com as demandas do empregador. A partir da análise delas, é possível identificar em que consiste a base invariável ou permanente de seu programa:

- uma sólida cultura em *Direito*, que é indispensável aos alunos. Há um controle prévio no concurso de admissão (há uma prova de Direito Público com um coeficiente elevado) e, em seguida, um aprofundamento desse conhecimento, sobretudo, por meio do aprendizado da redação de textos normativos (leis e decretos), visto que a redação clara dos textos jurídicos a serem utilizados pela administração é um elemento importante para sua boa aplicação e para a prevenção dos contenciosos;
- a compreensão dos mecanismos e da estratégia orçamentária e fiscal;
- a reflexão estratégica sobre a tomada de decisões econômicas e sociais;
- o aprendizado, em todas as matérias ministradas, das modalidades e dos instrumentos de apoio à tomada de decisões.

Disciplinas que se mostraram relevantes

• de início, as questões europeias não recebiam tratamento diferenciado do conjunto das questões internacionais, mas tornaram-se mais importantes no programa da ENA, à medida que as instituições da União Européia passaram a desempenhar papel mais relevante no funcionamento dos poderes públicos franceses. Por essa razão, constituem hoje uma disciplina à parte;

• as ferramentas de gestão pública, as modalidades de gerenciamento e de condução de mudanças foram introduzidas há cerca de apenas 15 anos, tornando-se mais importantes à medida que a administração tomou consciência das lacunas existentes nessas áreas e da necessidade supri-las com novos instrumentos. Os aspectos estratégicos do domínio dessas ferramentas, em especial dos instrumentos de levantamento de informação, constituem um dos núcleos dos ensinamentos ministrados pela Escola;

• a compreensão da administração descentralizada – ainda que os “enarcas” não se destinem a trabalhar nessas administrações – e dos mecanismos de concertação e de contratualização entre o Estado central e as coletividades descentralizadas é a disciplina introduzida mais recentemente no programa: o desafio é o de favorecer a construção de um bom diálogo entre os órgãos responsáveis pela gestão de todo o território.

Métodos que se adaptaram às necessidades

Para a formação profissionalizante, as modalidades práticas de ensino devem ser privilegiadas. De um lado, os alunos passam uma parte importante de seu aprendizado em estágios, com duração de vários meses, que os colocam em situações de responsabilidade real, fazendo com que tomem consciência da realidade das práticas administrativas⁶.

De outro, os professores são, eles mesmos, profissionais com reconhecida experiência pública, possuindo, portanto, a *expertise* e a prática nas matérias ensinadas. Isso permite-lhes apresentar, em geral, seus conhecimentos na forma de casos práticos, baseados em suas atividades reais⁷. Os alunos, com a ajuda de seus mestres, assimilam as ferramentas e os métodos que deverão saber colocar em prática, quando assumirem seus postos.

A atual reforma do curso de formação: o processo de implantação

Os objetivos da reforma do Estado são, em geral, amplamente reconhecidos tanto pelas instituições quanto pelos cidadãos. São eles: tornar os serviços públicos mais eficazes, eficientes e responsivos, gerenciá-los de forma mais moderna, reduzir o gasto dos recursos públicos, trabalhar de forma integrada no âmbito do governo e oferecer serviços de qualidade orientados aos usuários. Tem sido uma preocupação fundamental da ENA fornecer a seus alunos as ferramentas necessárias ao seu cumprimento.

Ao mesmo tempo, na França, o Estado está diante de transformações muito importantes em seus modos de ação. Isso se deve, em parte, pela crescente importância da União Européia nas decisões públicas, mas também pelo crescente processo de descentralização, que se iniciou em 1982 e continua a produzir novos efeitos.

Para responder a essas preocupações essenciais na vida do Estado, a ENA decidiu rever seu curso de formação, tendo em conta os desafios que se tornaram mais importantes.

Até agora, a formação na ENA era composta de duas partes bem distintas: um primeiro ano de estágio e um segundo ano de estudos, organizados em disciplinas

demasiadamente compartimentadas (economia, direito, questões europeias, ferramentas de gestão, etc.). Decidiu-se por reestruturar inteiramente a alternância entre estágios e estudos, agrupando o curso em três grandes períodos: um período europeu, um período territorial e um período dedicado à administração e gestão:

- cada período inicia-se pela aquisição de conhecimentos básicos necessários para que os alunos possam melhor usufruir o estágio que se seguirá;

- a cada módulo de conhecimentos, segue-se um período de estágio. No primeiro período, um estágio em uma instituição europeia ou estrangeira especificamente encarregada das relações com a Europa; no segundo período, um estágio em um *préfecture* ou em uma coletividade territorial; no terceiro período, um estágio numa empresa, seguido de um estágio em órgão da administração central, para que os alunos entendam tudo o que integra e tudo o que separa os princípios de funcionamento do público e os do privado;

- após os estágios, em cada um dos três períodos, são organizadas várias semanas de aulas de aprofundamento para fornecer aos alunos as ferramentas e os métodos indispensáveis, agrupados em torno da temática de cada período de estudo, em vez de organizá-las de forma didática, por matéria dada.

Dessa maneira, os alunos são orientados a colocar em perspectiva os conhecimentos recebidos, tendo em vista as evoluções atuais do Estado, para melhor entenderem o que o empregador espera deles, quando deixarem a ENA. O sistema de estágios e de estudos alternados permite o uso mais eficaz, durante o período de estudos, do que foi aprendido durante o período de estágio, e vice-versa.

Para concluir, é preciso ressaltar que a ENA oferece também programas de educação continuada a funcionários franceses e estrangeiros, em diversas modalidades, quais sejam: capacitação de servidores quando de sua nomeação para postos de maior responsabilidade na administração pública; formação de administradores civis recrutados entre funcionários do Estado (fora do concurso de admissão na ENA); atendimento a demandas variadas de treinamentos especializados em áreas essenciais da administração pública. Cumpre, por fim, enfatizar a importância da educação continuada, que todo funcionário deveria receber ao longo de sua vida profissional, pois, qualquer que seja o esforço dos professores e dos alunos, não seria exclusivamente com um curso de 27 meses que a ENA poderia formar dirigentes eficazes e competentes para os 40 anos de suas vidas ativas.

Notas

* Este texto é fruto de palestra realizada na ENAP, em 22 de junho de 2005.

¹ A mobilidade é, nesse sentido, obrigatória. Busca-se, com isso, combater uma tendência natural dos ministérios de “segurar” o funcionário.

² A “hierarquia” seria: 1) *Grand Corps: Conseil d'Etat* (Conselho de Estado), *Cours de Compte* (Tribunal de Contas) e *Inspection Générale des Finances*; 2) Ministério das Finanças 3) *Préfectures* (representação do Estado nos departamentos) e a diplomacia. Não há, de início, diferenças na remuneração dos dirigentes. Há, porém, diferenças nos bônus pagos em cada ministério. Em alguns deles, também é mais rápida a ascensão na carreira.

³ Representantes do Estado (administração central) nos departamentos.

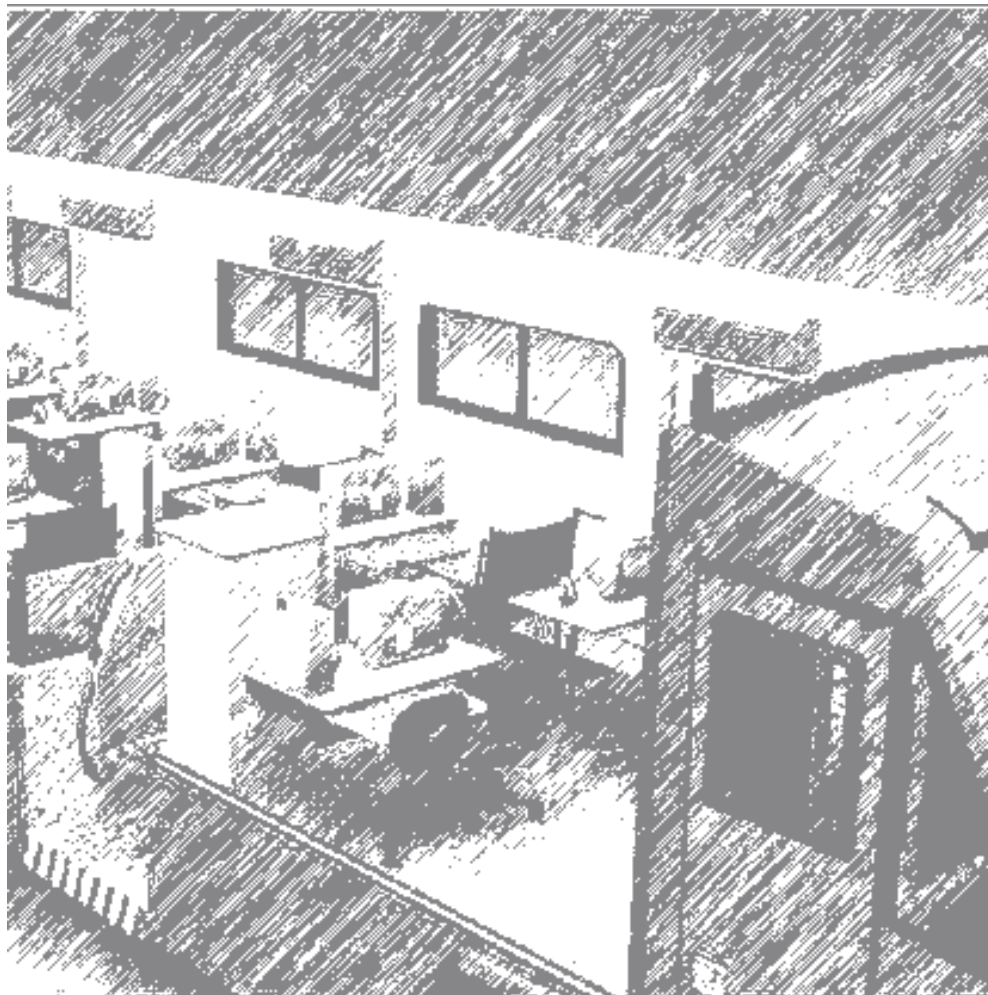
⁴ Há, assim, um desincentivo para que os ministérios preteridos aperfeiçoem sua gestão de pessoal, já que, para conseguir bons servidores, basta recorrer àqueles que estão no topo da “hierarquia”.

⁵ Trata-se, de outra parte, de concursos difíceis e de preparação cara. Para os candidatos aos concursos “internos”, ministérios e órgãos disponibilizam cursos preparatórios. Aos candidatos ao “3º concurso” há a possibilidade, mediante concurso especial, de ingressar em um ciclo preparatório, durante o qual recebem uma bolsa de estudos. Algumas instituições de ensino vêm também tentando oferecer tutorias aos candidatos de situação menos favorecida nos *lycées* de bairros mais pobres.

⁶ Os alunos passam seis meses em *préfectures*, normalmente como interino do chefe de gabinete do *préfet*, o que os coloca em situação de responsabilidade e, ao mesmo tempo, fornece-lhes visão geral da administração, e seis meses no exterior. Para a viabilização dos estágios, existe uma rede de *préfets* e de diretores das administrações centrais, que são conscientes da importância dos estágios (muitos deles foram “enarcas” também) e conhecem a regra do jogo.

⁷ Cada disciplina tem um coordenador, um funcionário de alto nível (em geral, um diretor da administração central). São realizadas reuniões pedagógicas para formalizar o conteúdo e, a partir daí, o coordenador faz a prospecção de pessoal, nos ministérios e órgãos, para formar o quadro de professores. A estes cabe a elaboração dos casos práticos. Mesmo um caso prático simples costuma levar 20 horas de preparação.

Eliane Chemla é diretora de Estudos da ENA-França.



Entrevista: Eduardo Campos

Inovar para crescer

Edição: *Claudia Asazu*

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a criação de uma Frente Plurissetorial em Defesa da Ciência, Tecnologia e Inovação no Congresso Nacional e o aumento dos investimentos totais do governo federal para essa área são



alguns exemplos que demonstram que a ciência, a tecnologia e a inovação criaram um novo espaço na política nacional. Quem chama a atenção para as mudanças em curso é o ministro da Ciência e Tecnologia, Eduardo Campos, na entrevista à *RSP*, cujas respostas foram encaminhadas por escrito em 14 de junho de 2005. Para 2006, as metas do MCT são de formar 10 mil doutores/ano e de ampliar os investimentos em CT&I de 1% para 2% do PIB, afirma o ministro. Formado em economia pela Universidade Federal de Pernambuco, Eduardo Campos assumiu o ministério no final de janeiro de 2004, quando estava em seu terceiro mandato como deputado federal (PSB/PE). As perguntas para a entrevista foram elaboradas por Evando Mirra, presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Paul Houang, diretor do Centro de Pesquisa do grupo francês Saint-Gobain, pelo geólogo Jefferson Simões, professor da UFRGS, pela jornalista Mônica Teixeira e pela Redação da revista.

Evando Mirra – *A emergência de ciência, tecnologia e inovação no cenário político do País é um fato novo. O Congresso Nacional criou recentemente a Frente Plurissetorial em Defesa da CT&I quando, há vinte anos, eram pouquíssimos os congressistas que se debruçavam sobre o tema. Por outro lado, sabe-se, por exemplo, que no Parlamento Europeu, nada menos que 25% das leis votadas fazem menção explícita à C&T. Ou seja, trata-se de matéria que emerge politicamente em virtude de seu valor estratégico. Qual é o lugar da ciência, tecnologia e inovação no espaço político brasileiro? C&T pode ser considerada uma variável relevante do jogo político hoje?*

Eduardo Campos – Existe, de fato, uma percepção crescente do novo lugar que as questões ligadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação assumem na vida dos países. Com a nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tem a inovação como eixo central, o Brasil voltou a ter uma política nacional de desenvolvimento após quase três décadas. O Congresso, por sua vez, não se tem furtado a votar matérias relevantes, como a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973, de 02/12/04). A Câmara dos Deputados e o Senado apreciaram a matéria em tempo recorde – foram apenas sete meses –, aprovada por unanimidade nas duas Casas.

Outro exemplo do empenho do Parlamento é a prorrogação dos benefícios da Lei de Informática até 2019, ampliando os investimentos do setor em pesquisa e desenvolvimento. A matéria também teve seu trâmite no Legislativo agilizado e foi sancionada no dia 30 de dezembro de 2004. Finalmente, o Orçamento Geral da União destinado à área, reflete a importância política que a CT&I vem ganhando nos últimos anos. De 2004 a 2007, os investimentos totais do governo federal em CT&I alcançaram R\$ 37,6 bilhões, valor 54% maior

que os R\$ 24,4 bilhões empregados no período 2000-2003. Já para o orçamento do MCT estão previstos R\$ 2,6 bilhões em 2005, o que aponta um aumento, em relação a 2004, de cerca de 20%, quando o valor atingiu R\$ 2,1 bilhões.

Evando Mirra – *Para que a C&T venha a ser um projeto político que tenha legitimidade perante a sociedade (ela não pode, por exemplo, reduzir-se a um projeto elitista), é preciso um “contrato social”, ou seja, um pacto entre o Estado e os diversos atores sociais, cuja negociação é bastante difícil. Vejo que o Brasil está hoje em fase de construção desse contrato. Quais são os aliados nesse projeto?*

Eduardo Campos – Na construção desse pacto nacional pelo crescimento, deve-se ressaltar a atuação conjunta do MCT com os estados por meio das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) e do Fórum Nacional de Secretários de C&T.

Entre as ações de parceria com os estados, destacam-se o Programa de Desenvolvimento Científico Regional, pelo qual foram assinados 419 convênios com os estados, no valor total de R\$ 64 milhões, por meio das FAPs², os editais de apoio financeiro a projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, pelos quais serão apoiados projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico que ajudem a estruturar os sistemas estaduais de CT&I³; o Programa Nacional de Apoio a Incubadoras e Parques Tecnológicos (PNI), cujo foco é o apoio à estruturação de redes estaduais e regionais de incubadoras de empresas⁴, e o Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (Pappe), presente em 19 estados, nos quais 540 empresas estão envolvidas e há 570 projetos em andamento⁵.

Hoje, quando definimos uma linha de financiamento para determinado foco ou quando determinamos se essa ou aquela

área será priorizada, isso só é feito em consonância com as necessidades regionais. Isso, claro, no âmbito das prioridades e estratégias de crescimento nacional.

Evando Mirra – *O Brasil gera hoje um volume significativo de conhecimento científico e tecnológica. Entretanto, o País ainda está longe de atingir a maturidade nessa área. Uma lição que pode ser extraída dos EUA, da Europa e do Japão é que o Estado exerce um papel inescapável no desenvolvimento da C&T: não há país que se tenha tornado competitivo sem uma poderosa intervenção estatal. Qual é o papel do MCT nesse contexto?*

Eduardo Campos – Realmente não há experiência exitosa de desenvolvimento no mundo que tenha prescindido do poder público como agente de fomento, incluindo a sua dimensão científica e tecnológica. No Brasil, não será diferente. Com exceção das empresas que detêm a liderança em suas áreas no mercado mundial, a tendência é não investir pesadamente em desenvolvimento tecnológico e inovação, uma vez que o custo envolvido é alto e o risco de não-retorno, imenso.

Para mudar esse quadro, o governo federal, no campo de atuação do MCT, elegeu inicialmente duas metas para 2006: a formação de 10 mil doutores e a ampliação do investimento em CT&I de 1% do PIB para 2%. Entretanto, essas metas deverão ser alcançadas através de um modelo com a maior participação do setor privado. É assim na maior parte dos países que você citou.

Paul Houang – *O Grupo Saint-Gobain concentra sua área de P&D na Europa e nos EUA. Nos outros países em que está presente, o Grupo faz um esforço de desenvolvimento no sentido de se adaptar às matérias-primas locais e promover algumas modificações de produto. Em um mercado globalizado,*

onde as empresas atuantes tendem a ser as mesmas e os produtos, muito parecidos, esta política de concentração da área de P&D me parece plenamente justificada. Nesse contexto, qual a visão do ministro sobre a importância da C&T no Brasil? O Brasil tenderia a ser um país de periferia, destinado a adaptar soluções encontradas no exterior?

Eduardo Campos – A compra de tecnologia no exterior é a saída mais simples: a tecnologia já está desenvolvida, sua eficácia está comprovada, além de ser mais em conta comparativamente ao risco do investimento em inovação. Porém, não é o nosso caminho, nem condiz com a grandeza do Brasil. Temos de aproveitar o parque industrial pujante e o sistema de ciência e tecnologia

“As políticas adotadas buscam repetir experiências de sucesso como a da Embrapa, Petrobras, Marinha e Aeronáutica”

complexo e abrangente que construímos e avançar para um novo paradigma, que é o da inovação. Seria injusto com aqueles que construíram tudo isso e com a própria sociedade se pensássemos diferente. Exemplos do nosso potencial não faltam e as políticas que estão sendo adotadas buscam repetir experiências de sucesso, como a da Embrapa, cuja atuação permitiu as atuais vantagens comparativas do nosso agronegócio no mercado mundial; a da Petrobras, com sua tecnologia de ponta pioneira para prospecção de petróleo em águas profundas; a da Marinha, que, ao superar entraves internacionais, desenvolveu sua própria tecnologia de enriquecimento de urânio; e a

da Aeronáutica, cujos esforços resultaram na criação da Embraer e no desenvolvimento de tecnologia de lançamento de foguetes.

Paul Houang – *O País pode esperar ser líder em alguma área industrial? Qual o espaço do Brasil no mundo globalizado?*

Eduardo Campos – O País está-se preparando para competir internacionalmente, em especial nos quatro setores estratégicos da PITCE: *software*, semicondutores, fármacos e bens de capital. Em todos eles há nichos em que podemos atuar de maneira consistente se nos prepararmos bem. Além disso, podemos nos beneficiar das vantagens competitivas de que já dispomos e que estamos construindo nas chamadas áreas portadoras de futuro da PITCE – nanotecnologia, biotecnologia, biomassa e energias renováveis. Nas pesquisas do genoma, por exemplo, estamos na vanguarda, figurando entre os poucos países do mundo a decifrar um código genético; na área energética, somos o país com maior participação em energias renováveis na matriz de energia; tudo isso sem falar na nossa tecnologia para informatização bancária, que tem alto potencial de exportação. Entretanto, muitas dessas iniciativas ainda são isoladas. Precisamos trabalhar para fazer com que nosso investimento em PD&I seja crescente e constante.

Paul Houang – *A pesquisa pública poderá alavancar o crescimento industrial brasileiro em algum setor específico? Existe atrativo para que grupos industriais internacionais desenvolvam pesquisa privada?*

Eduardo Campos – Em sua maioria os grupos industriais internacionais desenvolvem P&D no País. No setor de telecomunicações, como a competitividade é alta, investir em P&D é vital. A Siemens do Brasil, por exemplo, tem projetos de

pesquisa com 12 instituições, que somam investimentos de R\$ 45 milhões, gerando oito patentes. Da mesma forma, podemos falar da Ericson e de tantas outras.

Quanto à pesquisa pública, penso que as universidades, os institutos e os centros pesquisa podem contribuir para alavancar o crescimento de diversos setores, a exemplo de *software*, semicondutores, nanotecnologia, biotecnologia e outros.

A Lei de Informática, por exemplo, prevê benefício adicional aos bens desenvolvidos e produzidos no País, que passam a ter redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 95%, contra uma redução de 80% para aqueles apenas produzidos.

Jefferson Simões – *Quais as iniciativas do MCT para aumentar o conhecimento público sobre a relevância da ciência brasileira? Existe uma política de comunicação social para melhorar o entendimento dos cidadãos e dos formadores de opinião sobre nossos avanços e problemas e sobre o impacto disso na qualidade de vida do brasileiro?*

Eduardo Campos – O governo Lula estabeleceu como prioridade a dimensão social e, para atendê-la, foi realizada uma mudança na estrutura organizacional do MCT. Em 2003, foi criada a Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS) e, dentro dela, o Departamento de Popularização e Difusão da Ciência.

Merecem destaque algumas de suas ações. Em outubro de 2004, a secretaria coordenou a 1ª Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, ocasião em que diversas instituições de pesquisa e universidades do País abriram suas portas para visita pública⁶. O evento foi instituído por meio de decreto presidencial para acontecer todo ano no mês de outubro, com o objetivo de ampliar o interesse da população em torno de temas científicos.



Outra ação é o Projeto Ciência Móvel, lançado durante a 56ª SBPC, em julho de 2004. O projeto faz parte de um conjunto de iniciativas da secretaria com a Academia Brasileira de Ciências (ABC). A ele foi destinado R\$ 1,5 milhão⁷. No primeiro semestre de 2004, a SECIS liberou ainda R\$ 4 milhões para a modernização dos museus e centros de ciências⁸. Nesse mesmo período, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCT) liberou R\$1,3 milhão de recursos do fundo setorial de energia (CT-energia) para nove projetos que integram o Programa de Difusão e Popularização da Ciência e apoio a Centros e Museus da Ciência da SECIS⁹.

Em 2005, merece destaque o apoio dado pelo MCT ao 4º Congresso Mundial de Museus e Centros de Ciência, realizado no Rio de Janeiro, em abril. O evento contou com a participação de mais de 30 países e recebeu mais de 100 mil visitantes.

O MCT apóia, ainda em 2005, as comemorações do Ano Mundial da Física no Brasil. Destinou R\$ 1 milhão para o financiamento das atividades. Os recursos estão sendo repassados para a Sociedade Brasileira de Física (SBF). Do total, a SBF designou R\$ 750 mil para o custeio de

programações locais em todas as regiões brasileiras. O restante será utilizado para a organização de atividades integradas em todo o País como, por exemplo, exposições itinerantes.

Jefferson Simões – *Observa-se total inadequação das universidades federais para absorver, no sistema de ensino e pesquisa, os jovens doutores que retornam ao Brasil, principalmente nas novas áreas de conhecimento. Os raros concursos públicos para essas instituições são geralmente destinados a áreas de conhecimento tradicionais e para resolver problemas imediatos (falta de professores em disciplinas específicas). Não existe planejamento estratégico e tampouco parece existir um programa específico que valorize novos conhecimentos e criatividade. É necessária uma iniciativa nesta área, ou a fuga de cérebros aumentará nos próximos cinco anos? Qual é a política do governo federal para reverter essa situação?*

Eduardo Campos – A fuga de cérebros na área de C&T é um fenômeno universal. Os grandes receptores de “cérebros” são os EUA e a União Européia. Os grandes exportadores são os países em desenvolvimento. O Brasil, de fato, produz mais doutores do que os assimila. Essa realidade tem duas facetas. Uma, altamente positiva, pois antecipa um desenvolvimento econômico que encontrará quadros qualificados para lhe dar suporte. Outra, temporariamente negativa, por causar um superávit de quadros qualificados e seu conseqüente sub-emprego. Nos países desenvolvidos, cerca de 90% dos doutores em atividade são empregados pelo mercado empresarial. Apenas 10% estão em universidades e congêneres. No Brasil, a situação é inversa.

Agrava o problema o fato de que o mercado de trabalho representado pelas universidades públicas e privadas é necessariamente finito e não pode absorver toda nossa produção de doutores, estimada em

10 mil/ano para 2006. A absorção desses doutores deverá ser completada pelo parque empresarial.

No momento, porém, nossas empresas ainda encontram grandes dificuldades para o desenvolvimento de C&T próprias. A política industrial do governo Lula, e, dentro dela, a Lei de Inovação, associada à correta utilização dos fundos setoriais do MCT, podem contribuir para alavancar o processo de desenvolvimento empresarial.

Estamos, de outra parte, facilitando o acesso às bolsas de pós-doutorado. Criamos o pós-doutorado na indústria e concedemos bolsas para que doutores do Sul e Sudeste se insiram no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tanto em instituições de pesquisa e ensino públicas ou privadas, como também em indústrias que tenham programas em C&T.

Jefferson Simões – *Há alguma iniciativa conjunta do MEC/MCT para revalorizar o professor universitário por meio de um novo plano de carreira? Ainda não existe, em particular, nenhum programa de valorização de líderes científicos nas áreas de vanguarda. Acumulam-se professores adjuntos (nível IV) sem perspectiva de carreira. Qual poderia ser a solução?*

Eduardo Campos – A política de recursos humanos em relação aos professores universitários está sob a coordenação do MEC. O que poderíamos relacionar de atuação conjunta é a participação do MCT nas discussões sobre a Reforma Universitária.

Além disso, uma das principais ações do governo federal nesse âmbito foi a liberação de vagas para concursos nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Em outubro de 2004, o ministro da Educação, Tarso Genro, anunciou a abertura de 6 mil vagas para professores das universidades federais. Dessas, 2,5 mil foram autorizadas em novembro passado; outras mil estão previstas

para este ano e mais 2,5 mil devem ser preenchidas até o final de 2006.

Segundo informações do MEC, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) já vem desenvolvendo, juntamente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), um dimensionamento do quadro de pessoal das universidades, por meio de simulações, para definir a distribuição de vagas entre as instituições.

Mônica Teixeira – *O fato de o governo estar engajado na implementação de uma proposta de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e de o MCT ter compromisso com ela pode levar o Ministério a perder sua especificidade, transformando-se numa espécie de “secretaria especial” do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento?*

Eduardo Campos – O MCT tem uma agenda mais ampla, relacionada às múltiplas maneiras com que ciência e tecnologia permeiam, de fato, um amplo espectro de atividades relacionadas à vida nacional. Na PITCE, o MCT está presente diretamente em 22 ações, coordenando a execução de algumas delas e atuando em articulação com outros ministérios em outras. Entre as que coordenamos estão a instalação do Centro de Prototipagem (Ceitec) no Rio Grande do Sul, para desenvolver a prototipagem nacional de chips, o desenvolvimento do Programa Nacional de Microeletrônica e a implantação da fábrica de radiofármacos. Com a Finep, desenvolvemos o Programa de Inovação Tecnológica e Arranjos Produtivos Locais (APLs), por meio do qual iremos apoiar 50 APLs em todo o Brasil, apenas para citar algumas ações.

Além das atividades da política industrial, temos uma extensa agenda a cumprir em relação aos eixos que estruturam as nossas ações estratégicas na área de C&T. No eixo que denominamos “objetivos

estratégicos nacionais”, vamos, por exemplo, buscar a retomada do Programa Espacial, sobretudo do Veículo Lançador de Satélite (VLS), além do desenvolvimento de satélites e da colocação de um satélite geostacionário para monitorar o território brasileiro; promover a continuidade do programa nuclear, de forma a garantir o domínio completo do ciclo do enriquecimento do urânio no País, a partir da tecnologia desenvolvida nos centros de pesquisa da Marinha; integrar a região amazônica ao território nacional por meio das ações de C&T que explorem, com base no interesse nacional e no desenvolvimento sustentável, a singular biodiversidade da Amazônia; dar dimensão científica e tecnológica ao projeto de integração da América do Sul, por meio de uma série de programas visando intensificar a cooperação nesse domínio, e respaldar a interação com outros pólos do mundo (África do Sul, China, Índia, Rússia) em que há forte interface com a área de C&T.

Em outro eixo, o da inclusão social, apoiamos, por exemplo, programas e ações voltados para o desenvolvimento sustentável da região do semi-árido, criando os chamados Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs), uma modalidade de centros de educação tecnológica vinculados aos APLs, assim garantindo sobrevivência, emprego e renda nas regiões mais carentes.

Mônica Teixeira – *O MCT agiu com competência e eficácia no final do ano passado para obter a execução integral do orçamento. Que lições sobre a administração das agências e da máquina vão ficar para os próximos anos?*

Eduardo Campos – Entre as lições aprendidas nesse processo, vale ressaltar a reformulação do ambiente político de debate das questões de CT&I, alcançado com a disposição para o diálogo entre o ministério e a comunidade científica e

acadêmica e ainda o processo que culminou na garantia do aumento de recursos para programas e projetos da área.

Para dar continuidade a esse trabalho, elaboramos um plano estratégico, composto por um plano horizontal e três eixos verticais. O plano horizontal prevê a transformação de um sistema de C&T, hoje concentrado nas ações do governo federal e de alguns estados da Federação, em um sistema nacional de CT&I, com a participação de agentes públicos e privados. Esse trabalho demandará, entre outros aspectos, ampliação dos programas de formação de recursos humanos, novos marcos regulatórios e novas fontes de

“Nos países desenvolvidos, cerca de 90% dos doutores são empregados pelo mercado. Apenas 10% estão em universidades e congêneres. No Brasil, a situação é inversa.”

financiamento, melhor integração dos sistemas estaduais e municipais ao projeto nacional e modernização dos instrumentos de comunicação entre as unidades de pesquisa e desenvolvimento do País.

Os três eixos verticais contemplam a participação do MCT na PITCE, os programas estratégicos nacionais e as ações de CT&I para inclusão e desenvolvimento social.

Da Redação – *A Lei de Inovação Tecnológica prevê, entre outros, o compartilhamento de infra-estrutura e recursos humanos públicos e*

privados. Sabemos, por outro lado, que mais de 60% do investimento em pesquisa no País é público e grande parte da infra-estrutura de pesquisa existente é também pública. Se há possibilidade de utilizar a infra-estrutura pública, qual o incentivo para que empresas criem seus próprios espaços de pesquisa? De outra parte, como garantir que a inovação gerada como resultado da lei não seja apropriada unicamente pelas empresas e reverta-se em benefício para a sociedade?

Eduardo Campos – O governo federal acabou de enviar ao Legislativo o conjunto que trata dos incentivos fiscais à inovação. A matéria está contemplada no capítulo 3º da Medida Provisória nº 252/2005, conhecida como “MP do Bem”. O novo sistema reduz a burocracia, aperfeiçoa o sistema de incentivos atual, tornando-os mais atraentes para as empresas, que poderão, por exemplo, abater do Imposto de Renda despesas com a contratação de mestres e doutores para atuar em inovação. A empresa poderá excluir do IR 160% dos seus dispêndios com P&D. O percentual poderá se elevar em mais 20%, se a empresa tiver mestres e doutores trabalhando nas suas linhas de pesquisa, e totalizar 200% no caso de o objeto da pesquisa redundar em patente. Portanto, ela poderá credenciar até o dobro das suas despesas para abatimento do Imposto de Renda. Além disso, as empresas poderão requerer uma subvenção no valor de até 50% dos gastos com a remuneração de mestres e doutores que contratarem. Na prática, isso poderá significar que, de cada três doutores contratados, por exemplo, com um deles a empresa não terá despesas referentes a salário. Outra novidade do sistema proposto pelo governo é a possibilidade de uma empresa de maior porte, dentro de uma cadeia produtiva, transferir recursos para financiar projetos inovadores em pequenas empresas da mesma cadeia. Essa modalidade de incentivo é um avanço em termos mundiais.

A modalidade é interessante para a empresa “doadora”, que poderá incluir o investimento nas suas despesas de P&D, e não no lucro líquido, para efeito de dedução do IR, e também para a empresa “receptora”, que manterá a sua situação de integrante do SIMPLES, já que o investimento recebido não será considerado como faturamento. A expectativa é de que, com a introdução desse mecanismo, sejam criadas diversas empresas dedicadas especificamente à inovação.

Penso que os incentivos fiscais somados aos canais abertos pela lei, como a autorização para aporte de recursos públicos diretamente às empresas, a subvenção econômica, possibilitarão a criação de espaços próprios de inovação nas empresas, não só nas de grande porte, onde já é possível encontrar esses espaços consolidados, contribuindo para aprimorá-los, mas principalmente nas pequenas empresas, onde a contribuição do Estado, com a sua infraestrutura e competência, ainda é essencial.

A Lei de Inovação, vale lembrar, é um mecanismo da política industrial e, portanto, um instrumento de desenvolvimento do País, que tem como fim o benefício à sociedade, seja ampliando nossa competitividade internacional, gerando mais divisas e empregos, seja promovendo a colocação de produtos melhores e mais baratos para o consumidor interno.

Da Redação – *O MCT tem programas em TI e o Programa Sociedade da Informação. Como o Ministério pode atuar no aperfeiçoamento da máquina pública, para que o serviço público atue coeentemente, alinhado a programas como aqueles?*

Eduardo Campos – No que se refere ao relacionamento do governo com o cidadão, a utilização das tecnologias da informação permite progresso, facilidade e maior agilidade nos processos burocráticos. Um exemplo é o programa de declaração de renda pela Internet, que foi

utilizado em 2004 por 17 milhões de contribuintes. O sistema eleitoral é outro. Está totalmente automatizado e atende 5.561 municípios, com um universo de 108 milhões de eleitores. As soluções de automação bancária no Brasil são comparáveis às dos países desenvolvidos e, em alguns casos, superiores. O Sistema de Pagamentos Brasileiro, coordenado pelo Banco Central, possibilita a realização, em rede e em tempo real, da maioria das transferências bancárias. O atendimento ao público representa um total de mais de 20 bilhões de transações/ano e tem 72,5 % das transações realizadas eletronicamente.

Em relação ao programa Sociedade da Informação, baseado no processamento e distribuição de informações por meios eletrônicos, sua concretização no Brasil precisa observar princípios da igualdade social e econômica, participação social e soberana democracia política.

Em 2004, foi realizada uma eleição eletrônica e aberta para a escolha dos representantes do Comitê Gestor da Internet no Brasil¹⁰. Foi a primeira vez que representantes da sociedade civil foram escolhidos para integrar o comitê e debater, junto com o governo, prioridades para a área. Essa forma de eleição está de acordo com as propostas defendida pelo Brasil na Conferência Mundial da Sociedade da Informação, ocorrida em Genebra em 2003. A democratização da eleição dos seus membros representou uma evolução significativa e o processo de governança da Internet no País ganhou maior legitimidade e transparência.

Da Redação – *Quando falamos em C&T, sempre devemos pensar nos custos de seu acesso. Existem programas do MCT que pretendam levar C&T ao cidadão aparentemente excluído de tal acesso, em outras palavras, que visem a sua “inclusão tecnológica”?*

Eduardo Campos – O MCT tem como política o estímulo e a popularização de ações de inclusão social, digital e tecnológica. Facilitar o acesso a informações, fazer com que a empresa brasileira conheça o potencial inovador das nossas pesquisas é uma das ações.

Para alcançar o objetivo de inclusão digital, existem duas iniciativas centrais coordenadas pelo governo federal: o PC Conectado e o Projeto Casa Brasil. Hoje a exclusão é a regra – apenas 14,4% dos brasileiros têm acesso a computador. A meta do Programa PC Conectado é, em quatro anos, dotar sete milhões de domicílios da classe C (renda média de três a dez salários mínimos) de computadores¹¹,

“Pela ‘MP do Bem’, empresas poderão abater do IR despesas com a contratação de mestres e doutores para atuar em inovação.”

com a produção de 1 milhão de unidades já no primeiro ano. A meta terá evidente rebatimento na indústria brasileira de *software*.

Já o Projeto Casa Brasil é direcionado para a implantação de telecentros comunitários. Coordenado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) e pelo MCT, o projeto irá combater a exclusão digital e social por meio da universalização e popularização do acesso público e gratuito às tecnologias de informação e de comunicação. A meta é implantar mil Casas Brasil até o final de 2006.

Outro aspecto que é preciso ressaltar é o esforço em incentivar o acesso à informação tecnológica. Vale destacar o Portal da Inovação, do MCT, lotado no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)¹², que envolve vários parceiros e fornece informações sobre todo o sistema de serviços tecnológicos e a capacitação tecnológica do País. O portal introduz sistemas simplificados de informações, demandas e localização para as empresas.

O MCT apóia também, com recursos dos fundos setoriais, as Redes de Capacitação Tecnológicas, coordenadas pelo Instituto Euvaldo Lodi (IEL)¹³. Tratam-se de redes de articulação de competência, que favorecem o acesso a pequenas e médias empresas, fornecendo informações. Além desses, apoiamos o Portal da Capes, que fornece informações aos bancos de patentes.

Notas

¹ A Frente Plurissetorial em Defesa da Ciência, Tecnologia e Inovação foi criada em outubro de 2004. É composta de deputados federais, senadores e representantes acadêmicos, empresariais e do governo. (Nota da Editora)

² O Programa de Desenvolvimento Científico Regional tem como objetivo apoiar projetos vinculados às instituições de pesquisa regionais que têm carência de pesquisadores qualificados. (Nota do Ministro)

³ Nos editais de apoio financeiro a projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, a contrapartida dos estados será feita mediante critérios propostos pelos dois fóruns, pelos quais os estados com menor PIB desembolsam recursos em menor proporção que os demais. Os editais comprometem valores não-reembolsáveis de até R\$ 30,5 milhões, sendo R\$ 15,5 milhões em 2005 e R\$ 15 milhões em 2006, originários dos fundos setoriais. (Nota do Ministro)

⁴ O Programa Nacional de Apoio a Incubadoras e Parques Tecnológicos (PNI) é desenvolvido pelo MCT, com a colaboração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Banco do Nordeste, do Sebrae, do Senai, do Instituto Euvaldo Lodi e da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec). Em 2004, o programa destinou R\$ 10 milhões a 65 projetos de estruturação de redes estaduais e apoio à capacitação de empreendedores incubados, e R\$ 4 milhões a 11 projetos de elaboração de planos de investimentos de parques tecnológicos. (Nota do Ministro)

⁵ Os oito estados restantes que ainda não fazem parte do Pape, mas estão em fase de articulação para adesão, são: Rondônia, Roraima, Acre, Amapá, Piauí, Maranhão, Paraíba e Espírito Santo. A operação baseia-se no apoio direto ao pesquisador, associado a uma empresa já existente ou em implantação. Em 2003, foram liberados R\$ 24 milhões para o programa, passando para R\$ 56 milhões em 2004. Em 2005, até o presente, as liberações já atingiram o montante de R\$ 24 milhões. (Nota do Ministro)

⁶ A primeira edição da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia contou com o apoio de 500 instituições e promoveu 1.842 atividades de divulgação científica em 252 municípios, distribuídos por todos os estados. Só no Rio e em São Paulo, a série de eventos reuniu, respectivamente, 80 mil e 130 mil participantes. (Nota do Ministro)

⁷ Essa idéia surgiu a partir da experiência bem sucedida do Museu de Ciência e Tecnologia da PUC do Rio Grande do Sul, que construiu um museu de ciência itinerante em um caminhão para

levar atividades de divulgação científica para periferias e cidades do interior do estado. (Nota do Ministro)

⁸ Os recursos contemplaram 135 projetos aprovados por meio de chamada pública realizada pelo CNPq/MCT, no final de 2004. Os projetos previam, além de melhorias nas instalações existentes, a compra de novos equipamentos e ações institucionais de popularização e difusão da ciência. (Nota do Ministro)

⁹ Vale ressaltar que o programa conta, ainda, com recursos de diversos fundos setoriais, uma vez que o novo modelo de gestão desses fundos prevê uma ação integrada em torno de programas transversais. (Nota do Ministro)

¹⁰ Mais informações estão disponíveis no sítio do comitê: www.cg.org.br (Nota da Editora)

¹¹ As máquinas devem custar no máximo R\$ 1,4 mil, a serem pagas em 24 ou 30 parcelas de R\$ 50,00. Os computadores terão a configuração de um micro convencional e adotará exclusivamente programas de *software* livre. A estimativa é que o computador tenha vida útil de pelo menos cinco anos. (Nota do Ministro)

¹² www.cgee.org.br (Nota da Editora)

¹³ www.iel.org.br (Nota da Editora)

Evando Mirra de Paula e Silva

Doutor em Ciências pela Universidade de Paris XI e exerce atualmente o cargo de presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Foi presidente do CNPq entre 1999 e 2001.

Mônica Teixeira

Jornalista responsável pela editoria especial de Ciência, Tecnologia e Saúde da TV Cultura de São Paulo, é diretora de redação da publicação eletrônica *Inovação Unicamp* (www.inovacao.unicamp.br) e assina a coluna “Circuito Ciência & Inovação” da *Revista Desafios do Desenvolvimento* (Ipea/PNUD).

Paul Houang

Engenheiro civil formado pela Escola Politécnica da USP (1977), doutor em Engenharia pela Université de Technologie de Compiègne (França) e diretor do Centro de Pesquisa do Grupo Saint-Gobain na área de materiais de construção (Paris/França), desde 2003.

Jefferson Cardia Simões

Geólogo e glaciólogo, professor da UFRGS, *PhD* em Glaciologia no *Scott Polar Research Institute* da Universidade de *Cambridge* (Reino Unido). Foi o primeiro brasileiro a realizar travessia no continente Antártico (novembro e dezembro de 2004).



RSP Revisitada

Machado de Assis

funcionário público

Texto publicado na RSP de out/dez 1981 (Ano 38, v. 109, n. 4)

Raymundo Magalhães Jr.

Joaquim Maria Machado de Assis, uma das maiores figuras do mundo literário brasileiro do século passado e do início deste século, teve duas carreiras paralelas, a de homem de letras e a de burocrata. Na primeira iniciou-se mais cedo, quando, apenas um adolescente de pouco mais de 15 anos, publicou um soneto – por sinal bem ruinzinho – no *Periódico dos Pobres*, a 3 de outubro de 1854. Nascido no morro do Livramento, perto da Gamboa e do Saco do Alferes, a 21 de junho de 1839, deu mostras de impressionante precocidade, ao assinar um *Soneto*, no mesmo jornalzinho. Nota-se que, nessa época, o Rio de Janeiro ainda não tinha sequer iluminação a gás – só contratada pelo governo imperial em 1859 – nem sabia ainda o que fossem estradas de ferro. Seu ingresso no serviço público só se daria quase treze anos depois dessa estréia literária, que em nada fazia prever o grande escritor que viria a ser. E isto se deu a 8 de abril de 1867, com a sua nomeação para “ajudante do diretor de publicação do *Diário Oficial*”, então subordinado ao Ministério da Fazenda, durante o 22º gabinete ministerial da monarquia, chefiado pelo então deputado-geral Zacarias de Góis e Vasconcelos.

Entre essas duas datas do primeiro escrito publicado na imprensa e a admissão no serviço público do Império, Machado de Assis realizara uma brilhante carreira jornalística e literária. Colaborara nas revistas *A Marmota Fluminense*, *O Espelho*, *A Semana Ilustrada*, *O Futuro*, *Jornal das Famílias*, e nos jornais *Diário do Rio de Janeiro*, *Correio Mercantil*, *O Paraíba*, *Imprensa Acadêmica* (de São Paulo), *Correio da Tarde* e outros. Publicara seus primeiros trabalhos em livro: a peça teatral *Desencantos*, o volume intitulado *Teatro* (contendo as comédias *O caminho da porta* e *O protocolo*), as comédias *Quase ministro* e *Os deuses de casaca* (em volumes separados) e, ainda, seu primeiro livro de versos, intitulado *Crisálidas*. Além disso, exercitara a sua pena como tradutor de peças teatrais para a Companhia Furtado Coelho, numa delas, *O barbeiro de Sevilha*, de Beaumarchais; fizera parte da equipe de tradutores de *O Brasil pitoresco*, obra em dois grandes volumes, escrita por Charles Ribeyrolles e ilustrada pelo fotógrafo Victor Frond; traduzira a obra anônima *Queda que as mulheres têm pelos tolos* e, ainda, o romance de Victor Hugo, *Os trabalhadores do mar*, publicado em folhetim no *Diário do Rio de Janeiro*. O que é mais singular é que Machado de Assis, embora sendo autodidata, não apenas traduzia correntemente do francês para o português, mas ainda escrevia diretamente em francês versos bastante razoáveis, principalmente paródias cômicas de poesias de Victor Hugo e de Alfred de Musset. A publicação das *Crisálidas*, em 1864, colocara seu nome em evidência, como um dos mais promissores entre os novos poetas brasileiros.

Como jornalista, ligado ao Partido Liberal, pois o *Diário do Rio de Janeiro*, para onde entrou em 1860, antes dos 21 anos, era antes de tudo um órgão partidário,

comprometido com aquela agremiação – a mais inquieta, progressista e turbulenta da monarquia (de sua ala extremada tinham irrompido as revoluções em 1842, em Minas e São Paulo, e a de 1848 em Pernambuco) – Machado de Assis várias vezes atacara Zacarias de Góis e Vasconcelos, que ainda não se desligara inteiramente de seus antigos vínculos com o Partido Conservador. Mas, quando Zacarias adotou a posição liberal, mudou de atitude, o que não lhe foi difícil, pois seus ataques não tinham sido extremados ou agressivos. Foi o próprio gabinete de Zacarias que, a 16 de março de 1867, fez condecorar Machado de Assis com a insígnia de cavaleiro da Ordem da Rosa, destinada a premiar o mérito literário e artístico. E, vinte e dois dias depois, assinava, como Ministro da Fazenda, o ato que lhe assegurava o ingresso no serviço público. Neste, entrara Machado de Assis com o pé direito, pois que, pouco antes, tivera o seu valor reconhecido e oficialmente proclamado.

Que fizera ele para merecer tanto? Em primeiro lugar, esses dois fatos se verificaram em plena guerra da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai) contra o Paraguai de Francisco Solano López. Além de apoiar, como jornalista, as posições do governo, Machado de Assis escreveu poesias patrióticas. Três anos antes, por ocasião da Questão Christie, já havia escrito um hino cantado nos teatros do Rio de Janeiro, em desagravo da honra nacional, ultrajada pela intervenção inglesa em nossos portos, com o apresamento de vários dos nossos navios mercantes. Além disso, durante três anos, Machado de Assis exercera, sem remuneração, a função de censor teatral, como membro do Conservatório Dramático Brasileiro, entidade particular reconhecida pelo governo.

Machado de Assis deixou o *Diário do Rio de Janeiro* ao entrar para o *Diário Oficial*, mas continuou a atuar no jornalismo, colaborando em várias publicações sem filiação partidária declarada. Dois anos e oito meses depois de seu ingresso no serviço público, Machado de Assis se casava com a portuguesa Carolina Augusta Xavier de Novais, que chegara ao Brasil a 18 de junho de 1868, para cuidar do irmão enfermo, Faustino Xavier de Novais, poeta e jornalista, fundador e diretor de *O Futuro*, a revista efêmera em que o autor das *Crisálidas* muito colaborara em prosa e verso. Com o aumento de suas responsabilidades, Machado desdobrou-se em trabalhos, principalmente como tradutor. Traduziu novas peças teatrais. Traduziu como folhetim para o *Jornal da Tarde* o longo romance de Charles Dickens *Oliver Twist*, e para a revista *A Instrução Pública*, a obra do médico e educador francês T. Gallard, *Notions d'hygiène à l'usage des instituteurs primaires*, a que deu o título de *Higiene para o uso dos mestres-escolas*, cuja publicação se prolongou até 1874. Em 1871, retornou à função de censor teatral, ainda uma vez sem receber qualquer remuneração. E, em abril de 1872, foi designado pelo Ministro da Marinha a fazer parte da comissão do *Dicionário Marítimo Brasileiro*, em substituição a Henrique César Muzzio, que, cego e em tratamento na Europa, morrera em Paris. Muzzio havia sido o secretário do *Diário do Rio de Janeiro*, quando Machado nele começara a trabalhar. Essa nova função era um mero “bico” e não atendia às suas necessidades mais prementes.

Mas, nesse mesmo ano, quando se achava na presidência do gabinete o visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos), notável estadista imortalizado por ter feito aprovar na Câmara e

no Senado do Império a famosa “Lei do Ventre-Livre” – segundo a qual não mais nasceram escravos no Brasil – Machado de Assis conseguiu obter um cargo de primeiro oficial, ou de amanuense, do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, cujo ministro era, então, o deputado José Fernandes da Costa Pereira Júnior. Durante algum tempo, Machado de Assis se manteve nos dois cargos – o do *Diário Oficial* e o do Ministério – trabalhando primeiro neste e depois naquele, onde o expediente se prolongava noite adentro. Machado de Assis ingressou no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas quando tinha passado dos 33 anos e já era uma figura destacada das letras brasileiras. Em 1868, José de Alencar o consagrara como a mais importante figura da crítica literária de seu tempo, ao pedir-lhe que apresentasse ao meio intelectual do Rio de Janeiro o jovem poeta Castro Alves. Em 1870, publicara os *Contos fluminenses* e o segundo livro de versos, *Falenas*. Em 1872, publicara o seu primeiro romance, *Ressurreição*. E, em 1873, novo livro de contos, das *Histórias fluminenses*. Ia ter, a partir daquela nomeação, vida mais tranqüila e segura, mas não menos laboriosa, por sua inexcedível dedicação, tanto às letras como às funções burocráticas, exemplarmente desempenhadas.

Machado de Assis era ainda chefe da 2ª Seção do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, quando deu um memorável parecer sobre importante assunto submetido à sua apreciação, que dizia respeito ao registro de escravos, regulado pela Lei do Ventre-Livre, de 28 de setembro de 1871. O registro tinha como finalidade manter um cadastro da população escravizada, fazer com que as crianças nascidas depois da promulgação dessa lei tivessem os nascimentos

registrados como pessoas livres, além de outras medidas no interesse dos cativos. Aquela lei instituiu também *ações de liberdade*, ou *causas de liberdade*, propostas pelos escravos, ou em nome destes, para que objetivassem a condição de pessoas livres. Dessas ações, quando as decisões judiciais fossem contrárias a seus autores, haveria sempre a apelação *ex-officio* para a instância superior. Ora, um proprietário da comarca de Resende, na província do Rio de Janeiro, ganhara uma ação ordinária e, não tendo havido apelação, por parte dos escravos envolvidos no pleito, pretendia o interessado, José Pereira da Silva Porto, obter o registro desses mesmos escravos, mediante apresentação de traslado da sentença que lhe dera ganho de causa. O presidente da província do Rio de Janeiro, Francisco Xavier Pinto Lima (depois agraciado com o título de barão de Pinto Lima) achou que a situação não estava suficientemente clara e, por isso, submeteu o assunto ao exame do Ministério da Fazenda. O ministro, na época o barão de Cotejipe, decidiu que fosse ouvido o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, por ser deste a competência, pois lhe estavam subordinados os assuntos referentes aos escravos, cartas de alforria, manumissões, e todos os demais, exceto a cobrança das taxas de registro.

As questões suscitadas eram as seguintes:

1) Poderia o coletor de Resende inscrever na matrícula especial os escravos do cidadão José Pereira da Silva Porto, que não haviam sido matriculados em tempo hábil, isto é, no prazo determinado pela lei de 28 de setembro de 1871?

2) Em vista do artigo 7º, § 2º, da mesma lei – o qual estabelecia que, nas causas em favor da liberdade, haveria apelação *ex-officio* quando as decisões lhes

fossem contrárias – produziria efeitos a sentença obtida com base no artigo 19 do regulamento da mesma lei, sem que da mesma houvesse sido interposta apelação *ex-officio* ou voluntária? O ministro Tomás José Coelho de Almeida pediu que fossem ouvidos os funcionários do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, de maior graduação e com a necessária competência para opinar sobre o assunto. E pediu também a opinião do procurador da coroa, desembargador João Evangelista de Negreiros Saião Lobato.

Os funcionários que opinaram foram os seguintes: José Diniz de Vilas-Boas, oficial da Secretaria; Augusto José de Castro e Silva, antigo diretor de Agricultura; José Pedro Xavier Pinheiro, oficial da Secretaria; Francisco Leopoldino Gusmão Lobo, chefe da Diretoria Central; e, finalmente, Joaquim Maria Machado de Assis, chefe da 2ª Seção de Agricultura. Esse episódio é, sem dúvida, um dos mais significativos da carreira de Machado de Assis, sobretudo por ter sido vitorioso o ponto de vista de um funcionário que, sem ser bacharel em direito, demonstrou grande tino jurídico, vendo o seu ponto de vista vencedor. As opiniões foram de início divergentes. Saião Lobato manifestou-se contra a concessão da matrícula. No seu entender, como não houvera apelação, também não podia haver registro. Vilas-Boas opinou no mesmo sentido. Mas em sentido contrário opinaram três altos funcionários: Xavier Pinheiro, Castro e Silva e, finalmente, Gusmão Lobo, que foi citado por Joaquim Nabuco, no livro *Minha formação*, como um adepto da causa abolicionista. Castro e Silva afirmou se tratava da “libertação de escravos que deixaram de ser matriculados, e cuja reivindicação era permitida por ação ordinária, nos termos do artigo 19 da lei

de 28 de setembro, e que o artigo 7º se referia ao processo, aliás sumário, para a alforria por indenização do valor ou remissão”. E concluía dizendo pensar que, “sendo independentes os poderes políticos do Império, ao Executivo cabia acatar as decisões do Judiciário e, conseqüentemente, ordenar ao coletor de Resende que matriculasse os escravos de José Pereira da Silva Porto.”

Xavier Pinheiro fez várias considerações sobre o problema, para por fim declarar: “Examinando atentamente os papéis, cabe me dizer que, para resolvê-lo, basta considerar que duas são as ações concernentes à alforria de escravos. Em uma, a favor da liberdade, em que o autor é escravo, o processo é *sumário* e, quando a decisão do juiz é contrária à liberdade, haverá apelação *ex-officio* (artigo 7º da lei nº 2.040). Noutra, a favor da escravidão, em que o senhor é o autor, o processo é ordinário, e não há recurso *ex-officio*, sem que, no entanto, às partes seja tolhido o *direito* de apelar. No caso presente, a causa é ordinária, e o juiz não está na obrigação de apelar *ex-officio*. Os interessados, isto é, os três escravos, não recorreram da sentença, que assim passou em julgado. Resta, portanto, expedir ordens a fim de que produza os devidos efeitos”.

Gusmão Lobo, pelo menos aparentemente, dava visível apoio a essa tese. Disse tratar-se de uma questão “muito grave” e alegou que era com pesar que discordava “do parecer do Sr. Procurador da Coroa”. Finalmente, declarou que, “ainda que a matéria esteja largamente discutida, conviria que sobre ela dissesse o atual chefe da 2ª Seção”, Tal chefe, ainda em caráter interino, era Machado de Assis, que assim foi provocado a manifestar-se. Nesse processo encontram-se palavras de Gusmão Lobo que valem como um atestado de seu zelo e

capacidade funcional: “Recomendo-lhe que o faça em prazo curto, como costuma fazer, pois trata-se de negócio pendente há quase um ano./ 15 de julho de 1876./ *Gusmão Lobo*”. Seis dias depois, dava Machado de Assis seu magistral parecer, em que começava por declarar: “2ª Seção/ Obedecendo ao despacho da Diretoria, examinei detidamente estes papéis e, à vista deles e das disposições legais, direi resumidamente o que me parece./ No art. 7º, § 2º da lei de 28 de setembro de 1871 se diz que das decisões contrárias à liberdade, nas causas em favor desta, haverá apelação *ex-officio*. Pelo artigo 18 do regulamento de 1º de dezembro do mesmo ano, os escravos que não forem dados à matrícula por culpa ou omissão dos senhores serão considerados libertos, salvo aos mesmos senhores o meio de provar, em ação ordinária, o domínio que têm sobre eles, e não ter havido culpa, ou omissão sua, na falta da matrícula./ Pergunta-se: Das sentenças que, na hipótese do artigo 19, forem contrárias à liberdade, cabe apelação *ex-officio*?/ Minha resposta é afirmativa. Para responder de outro modo, fora preciso fazer entre os dois casos uma distinção que não existe, e que, a meu juízo, repugna ao espírito da lei”.

Em seguida, Machado de Assis começava a expor suas razões: “O argumento principal que acho nestes papéis, favorável à negativa, é que as causas de que trata o artigo 19 do regulamento não são a favor da liberdade, isto é, não são propostas pelo escravo, mas pelo senhor, a favor da escravidão, entenda-se a favor da propriedade./ Esta diferença não é radical, mas aparente e acessória. As causas do artigo 19 é certo que não as propõe o escravo, mas o senhor; não têm por objeto a libertação, mas a prova da propriedade do senhor e da força maior que deu lugar à falta de matrícula. Mas em que tal

diversidade de origem pode eliminar o objeto essencial e superior do pleito, isto é, a liberdade do escravo?/ Importa pouco ou nada que o recurso à justiça parta do escravo ou do senhor, desde que o resultado do pleito é dar ou retirar a condição livre ao indivíduo nascido na escravidão. Acresce que, na hipótese do artigo 19, a decisão contrária a liberdade, é contrária à liberdade adquirida, anula um efeito da lei, restitui à escravidão o indivíduo já chamado à sociedade livre; neste, como no caso do artigo 7º da lei, é a liberdade que perece; em favor dela deve prevalecer a mesma disposição”.

Ainda não esgotara, no entanto, sua argumentação. E assim concluiu: “Na diferença entre ação *sumária* (artigo 7º da lei) e ação *ordinária* (artigo 19 do regulamento) não estará, presumo eu, a razão da diferença para a aplicação do recurso de que se trata. Ser sumário ou ordinário o processo, suponho que apenas lhe diminui ou multiplica os trâmites, circunstância alheia ao ponto litigioso./ Outrossim, convém não esquecer o espírito da lei. Cautelosa, equitativa, correta, em relação à propriedade dos Senhores, ela é, não obstante, uma lei de liberdade, cujo interesse ampara em todas as suas partes e disposições. É ocioso apontar o que está no ânimo de quantos a têm folheado; desde o direito e facilidades da alforria até à disposição máxima, sua alma e fundamento. Sendo este o espírito da lei, é para mim manifesto que num caso como o do artigo 19 do regulamento, em que, como ficou dito, o objeto superior e essencial é a liberdade do escravo, não podia o legislador consentir que esta percesse sem aplicar em seu favor a preciosa garantia indicada no artigo 7º da lei./ Tal é o meu parecer, que sujeito à esclarecida competência da Diretoria. Em 21 de julho de 1876./Machado de Assis”.

Mas isso não foi bastante para convencer o diretor Gusmão Lobo, que voltou a insistir em seu ponto de vista e terminou por sugerir: “A questão é grave e, dada a diversidade de pareceres, penso que deve ser submetida ao exame da ilustrada Seção dos Negócios da Justiça do Conselho de Estado, cujo esclarecido voto exercerá decisiva influência sobre o ânimo dos julgadores, concorrendo para firmar uma interpretação segura e invariável./3 de agosto de 1876./ *Gusmão Lobo*”. Os membros da Seção dos Negócios da Justiça do Conselho de Estado eram três juristas ilustres: o conselheiro José Tomás Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco e antigo ministro da Justiça; Francisco de Paula Saião Lobato (visconde de Niterói), antigo magistrado e ex-ministro da Justiça; e José Ildefonso de Sousa Ramos, bacharel em direito, parlamentar do Império e também antigo ministro da Justiça. O parecer dos três ilustres homens de estado concluiu no mesmo sentido pelo qual se havia manifestado Machado de Assis. É uma peça longa, que examina minuciosamente a questão e apresenta essas conclusões:

“A lei não diz *ações de liberdade*, mas causas de liberdade; a lei refere-se ao objeto e não ao meio. Mas, então, a ação do artigo 19 citado devia ser *sumária*? Não; porque a lei só tem por fim favorecer a liberdade e não a escravidão; as exceções são só em favor da liberdade; a escravidão fica como antes dela, no princípio ou regra de direito comum, que é a ação *ordinária*. Portanto, o argumento legal em que se apóia a afirmativa é o argumento *a simile*, que consiste em aplicar a um caso não previsto na lei a regra estabelecida para caso semelhante, quando a razão de decidir é a mesma. Esse argumento ainda tem mais valor à vista da regra das Ordenações, Livro 4º, título II – que em favor da

liberdade são muitas coisas outorgadas contra as regras gerais. Se em caso análogo e semelhante, tanto na espécie como no motivo, não cabe a regra da Ordenação citada, não há mais hermenêutica, e as leis devem ser casuísticas”. Remetendo o processo ao despacho da princesa regente (D. Isabel ocupava pela segunda vez o trono do Império, enquanto o imperador Pedro II viajava pela Europa depois de ter representado o Brasil nas festas do primeiro centenário da independência dos Estados Unidos), o parecer acrescentava: “Vossa Alteza mandará o que for melhor”. O despacho de D. Isabel foi o clássico – “como parece” – ou seja, a aprovação do mesmo, datado do “Palácio do Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1876”. Encerrou-se, assim, a questão. Por falta de matrícula, adquiriram a liberdade os três escravos resendenses, pois que, muito embora o senhor deles, José Pereira da Silva Porto, houvesse ganho a ação ordinária, esta não produzira efeitos para o registro, por não ter havido apelação e, logo, não existir sentença confirmatória de segunda instância.

Quando dei conhecimento desse parecer de Machado de Assis ao jurisconsulto brasileiro Levi Carneiro, que foi um dos constituintes de 1934 e membro da Academia Brasileira de Letras, disse ele que, embora não sendo formado em direito – nem em qualquer outra coisa – Machado de Assis demonstrara “uma clara consciência jurídica, um verdadeiro sentimento de justiça, uma perfeita compreensão do espírito da lei”. Foi depois de tal parecer que o ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Tomás José Coelho de Almeida, efetivou Machado de Assis no cargo de chefe de seção, que ele exercia interinamente. Isso foi feito por decreto de 7 de dezembro de 1876, quando estava

no poder o último gabinete presidido pelo senador Caxias (elevado a duque depois da guerra com o Paraguai). Com as novas responsabilidades e as vantagens financeiras decorrentes de sua efetivação em tal posto, pôde Machado de Assis deixar o cargo que exercia no *Diário Oficial*, consagrando-se daí por diante, como funcionário, apenas ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que ainda em vida dele começaria a ser desdobrado, dando origem a outras pastas – como a da Viação e a do Comércio.

Arranjou Machado de Assis outros meios de aumentar os seus proventos, passando a escrever romances folhetins para jornais, como *O Globo* e *O Cruzeiro*, ou para revistas, como a *Revista Brasileira*. Em *O Globo*, dirigido a partir do ano de 1874 por seu amigo Quintino Bocaiuva – que viria a ter grande evidência na República, como ministro das Relações Exteriores, deputado à Constituinte, senador e governador do Estado do Rio de Janeiro – publicou sucessivamente os romances *A Mão e a Luva*, em 1874, e *Helena*, em 1876. Em *O Cruzeiro*, que começou a circular em 1878, publicou o romance *Iaiá Garcia*. E, na *Revista Brasileira*, iniciou em 1880 a publicação do romance *Memórias póstumas de Brás Cubas*, uma de suas obras-primas, que se prolongaria de março a dezembro, saindo em volume no ano seguinte.

Por doze anos e quase quatro meses permaneceu Machado de Assis como simples chefe de seção, muito embora tenha exercido a função de oficial de gabinete de dois ministros, durante esse período. Quando, a 8 de março de 1880, passou a exercer o cargo de ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas o engenheiro Manuel Buarque de Macedo, que se formara na Escola Politécnica do Rio de Janeiro e, em seguida, fizera em

Paris um curso de aperfeiçoamento profissional, Machado de Assis foi por ele chamado para servir em seu gabinete. Mas pouco durou a gestão do ilustre engenheiro. Ele morreu repentinamente a 21 de agosto de 1881, quando acompanhava o imperador D. Pedro II a Minas, na viagem destinada a inaugurar o ramal ferroviário de São João del Rei. Foi então designado para responder pela pasta vaga o deputado-geral fluminense Pedro Luís Pereira de Sousa, que era em caráter efetivo ministro dos estrangeiros. Assoberbado com o trabalho de duas pastas – a segunda ainda mais trabalhosa que a primeira –, Pedro Luís Pereira de Sousa confiou a Machado de Assis grande parte de suas tarefas na última. Durante os meses que se seguiram, Machado de Assis foi praticamente um vice-ministro. Era quem recebia, em nome do ministro, as pessoas brasileiras e estrangeiras que tinham interesse a tratar no seu Ministério. Quando o senador José Antônio Saraiva passou a ocupar a pasta, em caráter efetivo, Machado retornou a seu posto de chefe de seção.

Só a 30 de março de 1889, quando era ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas o senador Rodrigo Augusto da Silva, integrante do gabinete chefiado por João Alfredo Corrêa de Oliveira, que no ano anterior promovera a abolição total da escravatura, é que Machado de Assis foi novamente promovido. Passou, nessa data, a diretor de um dos departamentos em que se dividia o ministério. Seu título era o de diretor de Viação. Com a República, proclamada a 15 de novembro de 1889, sua situação permaneceu inalterada. O primeiro ministro da Agricultura do novo regime, foi, em caráter interino, o seu velho amigo Quintino Bocaiúva, seu companheiro por vários anos na redação do *Diário do Rio de*

Janeiro e, mais tarde, diretor de *O Globo*, onde publicara dois romances. Quintino, que era o ministro efetivo das Relações Exteriores (novo nome do antigo Ministério dos Estrangeiros), pouco tempo depois entregou a segunda pasta ao ministro efetivo, Demétrio Ribeiro, que nela pouco demorou, sendo a 30 de janeiro de 1800 substituído por Francisco Glicério. Durante a gestão deste, Machado de Assis sofreu uma tentativa de agressão, por parte de outro funcionário, que, aliás, era também escritor – Luís Francisco da Veiga –, mas o ministro deu mão forte ao agredido. O assunto chegou a ser tratado numa das reuniões do chefe do Governo Provisório, marechal Manuel Deodoro da Fonseca, com seus ministros. Francisco Glicério disse ter determinado a suspensão de Luís Francisco da Veiga, que entretanto, não se conformara. Assim, propunha a aposentadoria imediata de Luís Francisco da Veiga. Tal proposta foi aprovada por unanimidade pelos presentes: Deodoro, Campos Sales, Eduardo Wandenkolk, Cesário Alvim, Benjamim Constant e o próprio Francisco Glicério (dois ministros tinham deixado de comparecer: Quintino e Rui Barbosa, que era o titular da Fazenda).

Machado de Assis sofreu, durante o último ano do governo do Marechal Floriano Peixoto, injustos ataques de um inimigo gratuito, o exaltado panfletário e agitador político Deocleciano Mártir, que então publicava um pequeno jornal intitulado *O Jacobino*. Pouco depois de encerrada a “revolta da esquadra”, o exaltado verrineiro começou a estampar nos “a pedidos” dos jornais listas de pessoas que eram por ele apresentadas como “monarquistas impenitentes” e “adversários encapuzados do regime republicano”, exigindo que todos os denunciados fossem afastados, quanto antes, do

serviço público. Entre eles, além de Machado de Assis e de numerosos outros, estava o barão do Rio Branco, que então pertencia ao serviço consular e viria a ser um benemérito da República, além de ter sido quem, até hoje, exerceu por mais tempo o cargo de ministro das Relações Exteriores – nada menos de dez anos – servindo nos governos de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca. Machado de Assis não respondeu às acusações de Deocleciano Mártir. Mas foi defendido por um “republicano histórico”, Lúcio de Mendonça, sob o pseudônimo de Z. Marcas, na revista *A Semana*, de Valentim Magalhães. Lúcio de Mendonça, que exercia importante cargo no Ministério da Justiça, fez ao mesmo tempo o elogio do escritor e do funcionário, ambos mercedores de consideração, estima e reconhecimento.

Na verdade assim era. Lúcio de Mendonça não citou, mas poderia ter citado casos específicos, em que Machado de Assis demonstrara seu espírito público, evitando que erros fossem cometidos pela administração, como no parecer sobre os escravos de Resende e episódios semelhantes. Um destes era bem recente.

Ocorrerá dois anos antes, quando lavrara a grande crise financeira, que deu lugar às especulações do chamado “encilhamento”. Em maio de 1892, quando o governo do marechal Floriano Peixoto ainda não havia completado um ano, Machado de Assis vira, no *Diário Oficial*, a publicação de um “relatório de invenção”, firmado por um norte-americano, George Boyngton Boyngton, que dizia ter descoberto “um processo engenhosíssimo e inteiramente novo para a obtenção do capital necessário a um empreendimento qualquer”. E acrescentava: “A idéia do inventor é aproveitar o bem conhecido

espírito de especulação do povo, a fim de dirigir, a um destino novo e útil, o dinheiro empregado em especulações arriscadas”. E adiante explicava que se tratava da “venda de cartões, em tal número e tal preço, que de seu produto, deduzidas as despesas, ficaria como lucro líquido o capital desejado.” E ainda: “Exemplificando para maior clareza: dado que se precise, para uma empresa reunir o capital de 550:000\$, anunciava-se a venda de 200.000 cartões, a 5\$ cada um, o que produzirá 1.000:000\$. Dessa quantia há a deduzir: o desconto de 10% dos vendedores, 100:000\$; as despesas dos anúncios e outras, 20:000\$; os prêmios pagos em dinheiro, 330:000\$; 450:000\$. Restam os desejados 550:000\$, que constituem o capital da companhia, dividido em ação de 200\$ cada uma, das quais umas serão distribuídas por segundo sorteio e outras ficarão pertencendo ao inventor da distribuição sistemática”... Era uma arapuca, uma dupla loteria – e a patente já havia sido concedida, pelo Ministério da Fazenda, sob o número 1.140.

Machado de Assis, por puro espírito público, ainda que se tratasse de assunto de outro ministério, resolveu intervir para promover a cassação de tal patente, aprovada por inadvertência do jovem ministro da Fazenda, Inocêncio Serzedelo Correia. Em caso anterior, quando outra patente fora concedida, para outra loteria dissimulada, a anulação fora promovida por via judicial, pois que fora outorgada pelo Governo Provisório, que tinha poderes não só executivos, mas legislativos. Depois de ouvir o parecer da 2ª Seção da Diretoria de Comércio, Machado de Assis submeteu o assunto à decisão do ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Antão Gonçalves de Faria, pedindo que fosse promovida a anulação

da patente de Boyngton. Apesar dos protestos de Boyngton, que ameaçou promover uma ação por perdas e danos, a Diretoria de Comércio, pela qual respondia Machado de Assis, obteve que o ministro interviesse, para anular a concessão, o que acabou sendo feito, por despacho de 8 de setembro de 1892, por se ter “transformado a concessão em loteria e em fonte de jogo”. Lúcio de Mendonça não citou em defesa de Machado de Assis essa recente demonstração de zelo, mas condenou as maliciosas denúncias de Deocleciano Mártir, dirigindo-se a esse desabusado panfletário: “Com um nome, então, foi você caipora como nos seus piores dias: com o nome de Machado de Assis. Quem é este homem, sabem-no todos, menos talvez o Sr. Deocleciano Mártir. É um filho de si próprio, *ex se natus*, na enérgica expressão de Tácito; obscuro, artista anônimo, tipógrafo, depois revisor de provas, depois noticiário, depois cronista e poeta, depois chefe incontestado da literatura brasileira. Apenas isto: uma reputação nacional, feita a pouco e pouco, passo a passo, dia a dia, na modéstia, na perseverança e no trabalho para o pão de cada dia, e no estudo e no esforço nobre para a conquista do saber e da glória. Se há um homem para honrar toda uma democracia moderna é este. Quem quer que tenha uma leve intuição de justiça, uma centelha de paixão republicana, há de venerar este homem. O Sr. Deocleciano Mártir apedreja-o. É medonho para você, jacobino”.

Mais importante ainda que a defesa de Lúcio de Mendonça – que não tardaria a ser procurador geral da República em seguida, ministro do Supremo Tribunal Federal – foi a carta de agradecimento que o general Sérgio Bibiano da Fonseca Costallat – o último ministro da Agricultura,

Comércio e Obras Públicas do governo do marechal Floriano Peixoto – enviou a Machado de Assis na data em que deixou o poder. Nessa carta, louvou ele a capacidade e a diligência do funcionário Machado de Assis, dizendo que, sem o seu esclarecido auxílio e sem o seu profundo conhecimento dos negócios daquela pasta, com os quais, como militar, pela primeira vez lidava, não teria conseguido desempenhar-se a contento do cargo de ministro, a que fora levado pela confiança de Floriano.

Machado de Assis viria a sofrer, no governo do presidente Prudente de Moraes, o que considerou uma grave injustiça. Julgando-lhe ser agradável e querendo deixar-lhe mais tempo livre para seus trabalhos literários, o novo ministro, Sebastião Eurico Gonçalves de Lacerda – pai do grande tribuno parlamentar Maurício de Lacerda e avô de Carlos Lacerda – resolveu substituir Machado de Assis na Diretoria de Viação, que então ocupava, deixando-o como simples “adido à Secretaria de Estado, percebendo os vencimentos que lhe competirem”. Machado ficou muito magoado, achando que o ministro o julgara um inútil. Queixou-se muito, em cartas aos amigos, não se conformando em ficar de braços cruzados, ganhando o dinheiro da nação sem trabalhar. Foi durante esse período que escreveu uma de suas obras-primas, *Dom Casmurro*; sempre demonstrara, em seus romances, contos e crônicas, profunda aversão aos parasitas. E era sincero. Não queria ser um deles. E não sossegou enquanto não voltou à atividade, embora diminuído funcionalmente: de diretor de um departamento, passou a ser simples secretário do ministro Severino Vieira. Quando este se demitiu, no governo de Campos Sales, para candidatar-se ao governo da Bahia, o ministro da Justiça,

Epitácio Pessoa, nomeado para substituir interinamente Severino Vieira, não se deu bem com Machado de Assis. Jovem, irrequeto, Epitácio estava então veraneando em Petrópolis. Pela manhã, atendia ao expediente da pasta da Justiça. À tarde, ia para o outro Ministério, onde Machado de Assis lhe fazia minuciosas exposições sobre cada assunto, apresentando-lhe em seguida as minutas dos despachos. Epitácio queria sempre abreviar as exposições, a fim de não perder a barca que saía da Prainha para Mauá, no fundo da baía, de onde nos fins do século passado partia o trem para Petrópolis. Algumas vezes perdeu a barca, só tomando a segunda e chegando à casa já em plena noite. Por isso disse um dia, de Machado: “Grande escritor, mas péssimo secretário!” Talvez Machado, sem o dizer, pensasse a mesma coisa de Epitácio: “Moço inteligente, mas muito afobado para ser um bom ministro!”

Machado passou vários anos constrangido e humilhado até encontrar, em Lauro Müller – o grande ministro da Viação que iniciou as obras do Porto do Rio de Janeiro e fez construir a avenida Central, hoje avenida Rio Branco – quem lhe fizesse justiça. Lauro Müller fez Machado voltar a ser diretor. E diretor-geral de Contabilidade. O sucessor de Lauro Müller, Miguel Calmon, a 16 de dezembro de 1907, aumentou ainda mais suas responsabilidades, nomeando-o juntamente com Luís Rodolfo Cavalcanti de Albuquerque (diretor das Rendas Públicas do Tesouro Nacional) e com o engenheiro Francisco Bicalho, para exercer as funções de membro da Comissão Fiscal e Administrativa das Obras do Porto do Rio de Janeiro, sem prejuízo de suas funções de diretor-geral de contabilidade.

Machado de Assis morreu no ano seguinte, a 29 de setembro, com 69 anos de idade e com 40 anos e cinco meses de serviço público. Morreu sem ter se aposentado, porque teve a preocupação de ser útil à pátria, enquanto teve forças para tanto.

Seus funerais foram custeados pelo governo federal e o Ministério da Viação, Indústria e Obras Públicas, em que ele trabalhava (o da Agricultura já tinha então existência à parte). O expediente da Diretoria Geral de Contabilidade foi encerrado ao meio-dia, para que os funcionários subordinados a Machado de Assis pudessem comparecer ao enterro, que saiu do Silogeu Brasileiro, à rua Augusto Severo, onde então a Academia Brasileira de Letras tinha a sua sede. O senador Rui Barbosa, membro da Academia, discursou na saída do enterro. Falaram, no Senado, o senador Érico Coelho e, na Câmara, o deputado Alcindo Guanabara, fazendo o seu elogio. O presidente Afonso Pena, que morreria no ano seguinte, transmitiu à Academia Brasileira de Letras este telegrama: “Apresento a essa ilustre corporação os meus sinceros pêsames pelo falecimento de seu preclaro presidente, Machado de Assis, glória da literatura brasileira”.

Todas essas homenagens – e muitas outras, que seria longo enumerar-se – dirigiam-se, é claro, ao escritor que, nos seus últimos anos de vida, culminara sua atividade com a publicação de alguns dos seus mais notáveis livros – os romances *Dom Casmurro*, *Esau e Jacó* e *Memorial de Aires* e as narrativas curtas das *Várias histórias*, dos *Papéis avulsos* e das *Relíquias de casa velha*. Porque também nas letras, como na função pública, não se aposentou. E só largou a pena quando a morte o venceu.

Raymundo Magalhães Júnior

Jornalista e biógrafo, nasceu no Ceará em 1907 e faleceu no Rio de Janeiro em 1981. Ingressou na Academia Brasileira de Letras em agosto de 1956, ocupando a Cadeira nº 34, sucedendo a D. Aquino Correia.

Para saber mais

Sobre reforma do Judiciário

- www.mj.gov.br/reforma
- www.stf.gov.br (“A Justiça em números”)

Sobre políticas públicas e gênero

- Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego
www.oit.org/brasil
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
www.presidencia.gov.br/spmulheres
- Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
www.unifem.org.br

Sobre gestão por competências e gestão de pessoas

- Mesa-redonda de Pesquisa-Ação em Gestão por Competências, organizado pela ENAP
http://zeus.enap.gov.br/mesa_redonda/index.htm

- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia do gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001 (disponível na biblioteca da ENAP).

Sobre o Siasg/Comprasnet

- www.comprasnet.gov.br

Sobre C&T e inovação

- www.mct.gov.br
- www.ipea.gov.br
- www.finep.gov.br
- www.capitalderisco.gov.br
- www.inova.unicamp.br
- www.cgee.org.br

Sobre inovação na Gestão Pública

- *Government Innovators Network* – rede de inovadores da Universidade de Harvard, traz exemplos de práticas inovadoras de diferentes países (em inglês)
www.innovations.harvard.edu

Erramos

(RSP, v. 56, n. 1)

O programa de parcerias inglês foi aprofundado em 1997, no governo Tony Blair, e não em 1996, como aparece na página 8 do artigo “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”. Na página 12, o diagrama que aparece na Figura 1 apresenta um erro. O contrato que liga a SPE ao usuário é um contrato de compra, e não de operação, como publicado.

No olho da página 99 de “Ponto de Vista: Vicente Trevas – Os desafios federativos”, “concertação” aparece erroneamente grafado com “s”. Na página 100, no último parágrafo, está errada a grafia da palavra “sensor”. No sentido expresso pelo debatedor, o termo exato deve ser grafado com “s” e não com “c”, como foi publicado.

Acontece na ENAP

10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estão abertas até 3 de outubro de 2005 as inscrições para o 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, uma iniciativa da ENAP e do Ministério do Planejamento (MP) que busca incentivar a geração e disseminação de novos conhecimentos em gestão e políticas públicas. Serão premiadas até 20 práticas inovadoras. Podem ser inscritas experiências desenvolvidas em órgãos do Poder Executivo Federal, bem como em instituições qualificadas como organizações sociais que estejam trabalhando, em parceria com o Governo Federal, na prestação de serviços de interesse público. Informações sobre o 10º Concurso podem ser obtidas no endereço <http://inovacao.enap.gov.br>, pelo e-mail concurso.inovacao@enap.gov.br ou pelos telefones (61) 3445 7101 / 7110.



Cooperação técnica ENAP-Espanha

A ENAP realizará, no âmbito do Projeto de Cooperação técnica ENAP-Espanha, três eventos nos próximos meses. No dia 16 de setembro, acontece o *Seminário Brasil-Espanha sobre Padrões de Atendimento ao Usuário-Cidadão*. As inscrições serão abertas no começo de agosto. Em outubro, está prevista a *Palestra sobre Posicionamento da Mulher no Setor Público*, que busca promover o intercâmbio de conhecimentos sobre as políticas de promoção de equidade de gênero na Espanha e no Brasil. A palestra será oferecida a servidores e dirigentes do governo federal e aos alunos do Curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental. As inscrições serão abertas no começo de setembro. Para a primeira quinzena de novembro, está prevista o *Workshop Ibero-americano sobre Governo Eletrônico*, cujo tema será “O uso social das iniciativas de governo eletrônico”. O evento será realizado no âmbito da IBERGOP, com o apoio do MP. As inscrições começam em outubro. Mais informações pelo e-mail aii@enap.gov.br ou pelos telefones 3445 7006 / 7011.



Seminário Internacional

Aconteceu na ENAP, entre os dias 25 e 27 de abril, o *Seminário Internacional: Melhoria de Qualidade dos Investimentos Públicos e Parcerias-Público-Privadas*, organizado pelo FMI, MP e Ministério da Fazenda. O evento contou com a participação, entre outros, do Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Nelson Machado, da Diretora do Departamento de Relações Fiscais do FMI, Teresa Ter-Minassian, representantes do Banco Mundial, BID e do Banco de Investimentos Europeu, além de autoridades e acadêmicos do Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, EUA, França, México e Reino Unido. Informações sobre o evento e sobre PPP estão em www.planejamento.gov.br. Também trata desse tema o artigo “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”, de Barbara Brito e Antonio Silveira, da Unidade PPP do MP, publicado na RSP vol. 56, nº 1.



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.

- 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.

- 27** O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.

Herman Bakvis e Luc Juillet – 2004

- 26** A jornada da aprendizagem – um guia para alcançar a excelência.

Peter Stoyko

Um modelo canadense de administração pública?

Iain Gow – 2004

Lançamentos **Publicações ENAP**



Como colocar o comércio global a serviço da população
Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004

Coletânea que trata da globalização de forma contemporânea e progressista abordando a política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio.



Ações premiadas no 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2004
Juliana Girão de Moraes (org.) 2005

O nono volume da série do Concurso traz o relato completo das experiências premiadas em 2004.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio www.enap.gov.br

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

£ Ano 56 – 2005

£ Número avulso: R\$ 13,00 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

Preço unitário: R\$ 12,00

Texto para discussão

£ 1 £ 2 £ 3 £ 4 £ 5 £ 6 £ 7 £ 8 £ 9 £ 10

£ 11 £ 12 £ 13 £ 14 £ 15 £ 16 £ 17 £ 18 £ 19 £ 20

£ 21 £ 22 £ 23 £ 24 £ 25 £ 26 £ 27 £ 28 £ 29 £ 30

£ 31 £ 32 £ 33 £ 34 £ 35 £ 36 £ 37 £ 38 £ 39 £ 40

£ 41 £ 42 £ 43 £ 44 £ 45 £ 46 £ 47

Preço unitário: R\$ 5,00

Forma de pagamento *vide orientação no verso*

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

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