

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 56, nº 4 - Out/Dez 2005 - ISSN:0034/9240

**Federalismo fiscal, atribuições fiscais
constitucionais e equalização regional: EUA,
Alemanha e Brasil em perspectiva comparada**

João Paulo Bachur

**Los desafíos de las políticas y
la gestión social en América Latina**

Ernesto Cohen

Modernizando o emprego público

*Organização para Cooperação e
Desenvolvimento Econômico OCDE*

**Organizações virtuais no setor
público: uma nova abordagem**

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

**Contribuições do governo eletrônico para
a reforma administrativa e a governança no Brasil**

*Paulo Henrique Ramos Medeiros
e Tomás de Aquino Guimarães*

**Reportagem: Prêmio ODM Brasil 2005 –
Trabalhando a mudança do que é preciso mudar**

RSP Revisitada: A linguagem oficial

Antônio Houaiss

ENAP



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 Desenv. 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 Míriam

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, Paulo Carvalho, 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

Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada <i>João Paulo Bachur</i>	377
Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina <i>Ernesto Cohen</i>	403
Modernizando o emprego público <i>Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE</i>	419
Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem <i>Henrique Flávio Rodrigues da Silveira</i>	429
Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil <i>Paulo Henrique Ramos Medeiros e Tomás de Aquino Guimarães</i>	449
<i>Reportagem</i> : Prêmio ODM Brasil 2005 – Trabalhando a mudança do que é preciso mudar	465
<i>RSP Revisitada</i> : A linguagem oficial – Antônio Houaiss	475
Para saber mais	485
Acontece na ENAP	486
Nossos pareceristas	487
Índice	489

Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*

João Paulo Bachur

Introdução

Este trabalho consiste em abordagem institucional-constitucional da federação brasileira com vistas a tratar do problema da equalização regional. A ótica de análise adotada nesta investigação será a da articulação entre as atribuições fiscais constitucionais, incluindo a repartição das competências tributárias e as principais transferências fiscais, e a tarefa de equalização regional no Brasil, em uma perspectiva de estudo institucional comparado. Com efeito, a questão da equalização regional parece ser um dos principais problemas enfrentados pela federação brasileira, haja vista a enorme discrepância socioeconômica existente entre os diversos entes federados brasileiros e a previsão da redução das desigualdades regionais como objetivo constitucional (art. 3º, inciso III, *fine*, da Constituição Federal de 1988). As distorções regionais transtornam a vida econômica e política do País, pois impedem a criação de uma unidade consistente de interesses econômicos de âmbito nacional e, assim, dificultam a

orientação estrutural das políticas sociais levadas a efeito no País: as distorções regionais polarizam arrecadação e aplicação dos recursos públicos e, nessa medida, dificultam sobremaneira a possibilidade de que um programa de governo voltado ao desenvolvimento e à distribuição de renda possa ser nacionalmente desenvolvido e estruturalmente implementado.

Tanto juristas quanto cientistas políticos costumam passar pelo federalismo como dado institucional, pensando e refletindo as reformas apenas a partir dele, mas não sobre o próprio pacto federativo. Recolocar a federação na agenda de pesquisa é passo necessário para viabilizar que a política social seja pensada de maneira estrutural, e não conjuntural: a redução das desigualdades regionais tem de ser um projeto de desenvolvimento e distribuição de renda federativamente estruturado – muito embora esse problema tenha sido enfrentado na forma de respostas emergenciais a crônicos problemas históricos, que, como tais, não podem ser resolvidos apenas conjunturalmente.

É nesse contexto que se insere este artigo. Trata-se, em verdade, de uma tentativa de rever, repensar e reproblematicizar a questão federativa no Brasil, sob a ótica das atribuições fiscais como variável institucional específica (a repartição de competências e transferências fiscais constitucionais), deliberadamente orientada a um objetivo sociopolítico, o qual, por sua vez, é também constitucional (a equalização regional), à luz da comparação do caso brasileiro com arranjos federativos paradigmáticos, no que tange à questão da equalização regional (Estados Unidos e Alemanha)¹.

Esses países foram escolhidos em razão de suas peculiaridades conexas com tema abordado, vale dizer, Estados Unidos

e Alemanha possuem lógicas federativas bastante particulares, aproximando-se em determinados aspectos (no chamado movimento “*come together*”), mas distanciando-se diametralmente no aspecto relativo à equalização das desigualdades regionais (norte-sul nos EUA – resolvida politicamente; leste-oeste na Alemanha – resolvida constitucionalmente).

Nesse sentido, a comparação entre esses países é muito útil na análise da experiência federativa brasileira, pois Estados Unidos e Alemanha tratam a questão da equalização regional de forma absolutamente antagônica e antitética. – a bem da verdade, enquanto a equalização regional é ponto preponderante na contemporânea ordenação constitucional, financeira e tributária alemã, ela sequer existe como determinante institucional da dinâmica federal nos Estados Unidos, que foi efetivada por vias, preponderantemente, políticas e econômicas –, mas os dois países superaram a desigualdade regional abissal.

A questão da equalização regional, objetivo previsto na Constituição Federal de 1988, exige verificar em quais pontos as instituições federativas brasileiras estão emperradas.

Estados Unidos: cooperação pela competição

O modelo federativo norte-americano, geralmente tido como modelo federativo típico, tem suas raízes teóricas e intelectuais em *Os artigos federalistas*, escritos por Thomas Madison, Alexander Hamilton e James Jay, por ocasião da Convenção da Filadélfia, em 1787. Até então, o pacto confederativo consubstanciado nos *Articles of confederation*, de 1781, celebrado para sustentar a Guerra de Independência, sintetizava a tradição colonial norte-americana, marcada pela

ampla autonomia local e pelo desenvolvimento econômico segmentado nacionalmente – a Região Sul, rural e escravocrata; e as Regiões Central e Norte, urbanizadas e financeiramente desenvolvidas.

Essa formação cultural e econômica díspar era um entrave para o processo de constituição de um Estado nacional, pois os estados tinham muito a ceder em nome da unidade e a composição federativa encerrava um nítido conflito de interesses econômicos: a atividade rural do Sul era significativamente financiada por crédito do Centro-Norte (Katz, 2001a, p. 1). Os *Articles of confederation* eram, apenas e tão somente, um esforço de guerra, um contrato para defesa militar comum, sem constituírem um projeto de Estado.

Vale considerar ainda que, no debate federativo, um objetivo sempre presente fora construir um mecanismo institucional que vedasse a “tirania da maioria”, i.e., a federação deveria servir como filtro para as pretensões que, pelo princípio da regra da maioria, pudessem abalar o poder político: confira-se, e.g., o célebre “Artigo federalista nº X”:

“Garantir o bem público e os direitos privados contra o perigo de uma facção assim, preservando, ao mesmo tempo, o espírito e a forma do governo popular, é, pois, a grande meta a que visam nossas investigações. [...] Por que meios esse objetivo pode ser atingido? Evidentemente só existem dois. Ou evitar que uma mesma paixão ou interesse exista, ao mesmo tempo, numa maioria, ou, tendo a maioria essa paixão ou interesse simultâneo, torná-la, por seu número e situação local, incapaz de pactuar e executar esquemas de opressão” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 136).

Pode-se, desde já, notar a problemática relação entre federalismo e democracia majoritária, pois era necessário criar um governo central forte que não descambasse para a opressão (STEPAN, 1999). Na esteira de Montesquieu, o principal argumento contra a federação era que “um governo forte em território tão extenso e diversificado necessariamente significava o fim da liberdade [...]. Ademais, o entendimento da história sugeria quão fácil era que a

“No modelo federativo norte-americano, o Poder Executivo centraliza a distribuição das receitas da União de forma a fomentar a competição entre os estados-membros no Poder Legislativo nacional. Não há, portanto, uma preocupação institucional e constitucional com a equalização regional”

centralização se degenerasse em despotismo” (KATZ, 2001a, p. 4).

Mas até mesmo esse argumento seria habilmente revertido por Madison: com efeito, “república” foi definida como o governo em que existem cargos e representação política, enquanto “democracia” foi definida estritamente em sua forma direta. Essa idiossincrática definição madisoniana de república e democracia teve duplo

significado: reverteu o argumento clássico, com raízes em Rousseau e Montesquieu, de que as repúblicas somente eram viáveis em territórios de reduzidas dimensões territoriais e, principalmente, camuflou o caráter antidemocrático intrínseco à estrutura federativa – o aspecto “*demos-constraining*” (STEPAN, 1999; KRAMNICK, 1993). Assim, foram apresentadas as vantagens da “república” sobre a “democracia”:

“Uma república, que defino como um governo em que está presente o esquema de representação, abre uma perspectiva diferente e promete o remédio que estamos buscando. [...] Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger” (MADISON, HAMILTON; JAY, 1993, p. 137)².

Com efeito, o governo forte que emergiu como alternativa à monarquia, para preservar a liberdade e os direitos de propriedade, bem como evitar o “facciosismo e a insurreição doméstica”, foi a federação, substituta da pura rivalidade experimentada pelos 13 estados (KRAMNICK, 1993, p. 6-21).

Obviamente, portanto, a idéia de uma federação que restringisse a democracia majoritária legislativa estadual, bem como submetesse os governos federados a um governo central fortalecido não encontrara apoio imediato. A Convenção de 1787 não foi, efetivamente, uma deliberação consensual. Todos os pontos centrais da federação foram discutidos e negociados. A solução para o impasse federativo foi a celebração

do chamado “Grande Compromisso” (“*The Great Compromise*”), pelo qual a legislatura federal foi decomposta em duas câmaras: uma representante do povo (House of Representatives) e outra dos estados (Senate).

A única forma de garantir que os estados norte-americanos não perdessem significativamente sua autonomia foi combinar a eleição popular do chefe do Executivo nacional com o sistema de *checks and balances* ponderado por um legislativo nacional em que os estados estivessem representados de maneira equânime.

O principal e mais conhecido resultado institucional da Convenção da Filadélfia é a Constituição norte-americana de 1787, que conformou o pacto federativo e é sempre lembrada como exemplo bem-sucedido de Constituição rígida, por sua concisão e longevidade. Duas são as principais razões para tanto: de um lado, a complexidade das negociações entre os estados na formação do pacto federativo e, de outro, a própria tradição jurídica anglo-saxônica em que os Estados Unidos estão inseridos.

Como já mencionado, a Carta Constitucional norte-americana envolveu ampla e intrincada negociação, de sorte que sua concisão normativa foi a expressão jurídica das condições políticas do pacto federativo norte-americano – dessa forma, a Constituição limitou-se ao mínimo possível para viabilizar o governo federal.

Ademais, a tradição jurídica anglo-saxônica do *common law* (direito comum – consuetudinário), em oposição ao *jus civile*, de inspiração romano-germânica, constitui importante justificativa à concisão e longevidade da Constituição norte-americana. Com efeito, é inerente ao *common law* a ausência de estatutos jurídicos formais abrangentes, exatamente por se tratar de

sistema jurídico fundado, precipuamente, no costume e na jurisprudência, razão pela qual as leis não têm o significado e o peso típicos do sistema do direito civil, de origem romano-germânica.

Por essas razões, considerando tanto o complexo processo de barganha política presente na Convenção da Filadélfia quanto a tradição jurídica a que pertencem os Estados Unidos, é natural que a Constituição norte-americana seja concisa e, portanto, não tenha sofrido grandes alterações históricas, pois a conformação institucional é apenas minimamente definida na Constituição, ao passo que toda a dinâmica jurídica e política é definida pelas próprias instituições, em especial pelas constituições, pelos tribunais estaduais e pela Suprema Corte, bem como pelo costume e pela tradição. É por isso que alguns autores consideram a Constituição norte-americana “incompleta” (KATZ, 2001c, p. 40).

Quanto à configuração normativa típica da Constituição norte-americana, justamente em razão de sua parcimônia formal, poucos são os meandros jurídicos e institucionais previstos – eles existem, mas não na Constituição federal. Nesse passo, dois pontos merecem especial atenção, quais sejam: a disciplina das relações federativas e a repartição das competências tributárias entre os entes federativos.

A estrutura federativa constitucional dos Estados Unidos expressa nitidamente o *Great Compromise*, porque o bicameralismo do Poder Legislativo federal é caracterizado praticamente por uma total simetria de funções. A combinação do princípio da representação democrática majoritária (“*one man, one vote*”) com o princípio da equânime representação estadual (“*one State, one vote*”) – artigo 1º, seção 3, da Constituição norte-americana) gera, obviamente, um paralelismo nas decisões da rotina política,

o que, na terminologia de Alfred Stepan, é uma importante variável que eleva o caráter “*demos-constraining*” da federação norte-americana (STEPAN, 1999, p. 11).

Do ponto de vista do texto constitucional, há de se considerar que, em sua redação original, os sete artigos da Constituição de 1787 disciplinavam, respectivamente: 1) o Legislativo nacional bicameral, acumulando todas as competências legislativas tributárias; 2) o Executivo nacional eleito direta e democraticamente; 3) o Judiciário nacional e a Suprema Corte; 4) as relações entre os estados federados; 5) o processo de emenda constitucional; 6) a dívida estadual; e 7) a ratificação da Constituição pelos estados. A competência remanescente era atribuída aos estados, e não ao governo central (artigo 10, 10ª Emenda Constitucional, 1791). No que tange especificamente às atribuições fiscais, o imposto de renda federal somente foi admitido, constitucionalmente, nos Estados Unidos com a Emenda Constitucional de 1913, que acrescentou o artigo 16.

Como se pode notar, no que diz respeito à repartição das atribuições fiscais entre os entes federativos, há de se considerar que legislação, arrecadação e administração tributárias são matérias reguladas principalmente no nível *estadual*, gerando forte caráter de *exclusividade*, tanto nas receitas quanto nos gastos estaduais, face à União. Esse é o delineamento constitucional precípua do clássico federalismo norte-americano, por essa razão chamado federalismo *dual*. A repartição de competências tributárias pode ser sintetizada, de forma genérica, na Tabela 1.

O federalismo fiscal norte-americano é, assim, caracterizado por uma divisão em bloco de competências tributárias e atribuições administrativas, as quais são

Tabela 1 – Rapartição genérica de competências tributárias

Nível de governo	Federal	Estadual	Local
Competências tributárias	IR	IR IVA	Imposto sobre a propriedade imóvel
Competências administrativas	Defesa nacional Seguridade social Pensões Saúde Juros da dívida pública	Educação <i>Welfare</i> Saúde Rodovias	Polícia Bombeiros Educação Ruas Infra-estrutura urbana

Fonte: KATZ, 2001d, p.1-2

definidas fundamentalmente pelas próprias Constituições estaduais (KATZ, 2001d, p. 1), o que se consubstancia em um princípio geral pelo qual cada ente político arrecada e gasta conforme os serviços que presta, vale dizer, cada ente federado deve arcar com seus próprios custos, dadas as receitas que arrecada. As relações fiscais entre os entes federados não são disciplinadas pela Constituição federal, mas pelas Constituições estaduais e, principalmente, pela Suprema Corte norte-americana (ELAZAR, 1966, p. 4). Esse tribunal federal foi responsável por orientar a dinâmica do pacto federativo, no que tange às relações fiscais entre os níveis de governos durante toda a história norte-americana, e sempre assumiu um papel decisivo (KATZ, 2001b; ELAZAR, 1966, p. 33; SCHWARTZ, 1984, p. 32; Vilhena Vieira, 2002, p. 69-77). Pelo federalismo dual, as competências de cada ente federado eram rigidamente definidas e, assim, mantidas pela Suprema Corte; não havia qualquer comunicação institucional entre os níveis de governo:

“Até 1937, a doutrina prevalecente foi a do federalismo dual, isto é, tanto o governo federal quanto os governos estaduais eram soberanos no limite de

suas esferas apropriadas de competências, e o papel da Suprema Corte era assegurar que nenhum deles invadisse os poderes do outro” (KATZ, 2001b, p. 22-23. Cf. também ELAZAR, 1966, p. 4).

Essa dinâmica somente foi atenuada por aspectos cooperativos, em função de uma relação mais próxima entre as unidades federadas, proporcionada pelas “*grants-in-aid*”: transferências entre o governo nacional e os governos estaduais e locais, bem como entre os governos estaduais e os locais. As transferências foram viabilizadas pela já citada Emenda Constitucional de 1913 (que permitiu o IR da União), mas só se consolidaram efetivamente a partir de 1937, em razão do programa do governo de Franklin D. Roosevelt, o célebre *New Deal*, diante da premência em dotar a União de capacidade fiscal própria.

Vale fazer uma importante ressalva terminológica: o federalismo “cooperativo” norte-americano não tem nada em comum com o exemplo clássico de federação cooperativa, a Alemanha. Com efeito, na esteira das considerações de Elazar, sempre deve haver um mínimo de cooperação em qualquer arranjo federativo. Nos Estados Unidos, a

cooperação não eliminou a ampla autonomia estadual, pois os estados respondem, de maneira diferente, aos programas gerais formulados pela União (ELAZAR, 1966, p. 34). Portanto, a cooperação verificada não se assemelha em medida alguma à cooperação institucional-constitucional do sistema federal alemão – designado, para evitar falsas associações, como federalismo *coordenado*, a ser analisado na próxima seção.

As *grants-in-aid* tinham um inequívoco escopo político: dinamizar e acelerar a atividade econômica do Estado, na linha de uma política macroeconômica de demanda, a fim de revigorar o crescimento do País. E a estrutura federativa norte-americana foi decisiva para a construção de uma rede de serviços públicos e políticas sociais, tanto que, a partir da década de 1960, ocorreu um movimento de explosão das transferências vinculadas (“*categorical grants*”), elevando, sobremaneira, os gastos públicos suportados pelo governo federal, notadamente os voltados aos serviços de seguridade e bem-estar sociais.

A reversão da política federal, como não poderia deixar de ser, não pôde prescindir da estrutura federativa. Os governos Nixon e Reagan – principalmente neste último, que foi um dos líderes de um movimento político mundial de austeridade fiscal, de redução do aparelho do Estado e de corte de gastos públicos, o chamado “neoliberalismo” – reduziram drasticamente o montante de transferências vinculadas, passando a adotar um sistema de transferências relativamente discricionárias (“*bloc grants*”), que fundiram certas *categorical grants* em bases estaduais mais amplas.

O uso político das transferências demonstra a flexibilidade do federalismo fiscal norte-americano. A calibração do

federalismo dual por um tom cooperativo é importante em razão da articulação das “*grants-in-aid*” desenvolvidas nessa lógica, pois a comunicação entre as unidades federadas é fundamentalmente operacionalizada por essas transferências, bem como por uma fórmula de repartição de receitas controlada pelo Poder Legislativo: os estados competiam, no Parlamento, pelas verbas federais.

A equalização regional, sério problema em meados do século XIX, não dependeu de arranjos constitucionais estruturais, mas foi historicamente solucionada como subproduto de política centralizadora capitaneada pelo Poder Executivo, para instalar um sistema de distribuição de renda em nível nacional (o *New Deal*), operada por um sistema de transferências fiscais e acompanhada pelo fortalecimento do Poder Legislativo:

“Primeiro, o sistema federal de ‘*grants-in-aid*’ não é e nunca foi equalizador de regiões geográficas. Na maioria dos países federais, o sistema de ‘*grants-in-aid*’ do governo nacional busca deliberadamente resolver as desigualdades econômicas regionais. [...] Nos Estados Unidos, enquanto houve alguns importantes projetos direcionados ao desenvolvimento econômico regional [...], a maioria dos gastos federais busca resolver as desigualdades entre indivíduos, ao invés das desigualdades entre estados” (KATZ, 2001d, p. 6).

O Poder Executivo centraliza a distribuição das receitas da União de forma a fomentar a competição entre os estados-membros no Poder Legislativo nacional. Não há, portanto, uma preocupação institucional e constitucional com a

equalização regional no modelo federativo norte-americano, haja vista que esse problema fora historicamente resolvido por vias mais propriamente político-partidárias, como programa de governo, e não como cumprimento de tarefa constitucional.

Alemanha: coordenação pela Constituição

A Alemanha apresenta uma dinâmica federativa absolutamente diferente do modelo norte-americano. Muito embora as condições políticas de expansão territorial e proteção estivessem presentes em seu momento constitutivo como Estado-Nação (RIKER, 1964, p. 114), caracterizando a unificação alemã conforme a lógica “*come-together*”, à semelhança do que ocorreu com os Estados Unidos (STEPAN, 1999), o desenvolvimento do federalismo germânico deu-se por outras vias, talvez porque as experiências totalitárias suprimiram a autonomia dos *Länder*, talvez porque a garantia das condições sociais e econômicas uniformes entre o Leste e o Oeste seja uma forte variável constitucional a ser considerada.

A análise do modelo federativo alemão tem, como pano de fundo constitucional, o cenário desenhado pela Grundgesetz alemã do pós-guerra (Lei Fundamental de Bonn, de 1949). Isso porque as passagens autoritárias do I Reich imperial, bem como do II Reich kaiserista e do III Reich nazista tornaram a Alemanha um país unitário, suprimindo praticamente todos os vestígios de federação³.

Somente com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha retomou sua forma federativa. O contexto era o de um país arrasado economicamente, controlado por potências militares estrangeiras e que havia apresentado uma tradição centralizadora do poder político ao longo de sua

história. A Lei Fundamental de Bonn restaurou, *constitucionalmente*, a democracia e a federação na Alemanha, a fim de impedir novos movimentos autoritários (a Conferência de Jalta, em 1945, com a participação de Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill e Josef Stalin, atesta a idealização exógena do federalismo alemão, nesse momento pensado a partir do modelo norte-americano – MORAES, 2001, p. 165). Naturalmente, ao ser idealizado de forma exógena, o federalismo alemão continha uma referência clara à simetria de funções dos Estados Unidos e transferia para os governos subnacionais a maior parte das competências legislativas referentes às funções públicas.

Essa simetria seria suprimida ao longo da evolução da *Grundgesetz* alemã por um *federalismo assimétrico e coordenado*, altamente intrincado e concertado entre todas as esferas federais, a partir de duas reformas constitucionais muito importantes para a história do federalismo germânico. A primeira delas ocorreu entre 1955 e 1956 e promoveu um movimento de centralização de competências legislativas e fiscais nas mãos da União, desenvolvendo também as relações cooperativas entre as esferas de governo e consolidando mecanismos de compensação financeira interestadual e de transferências verticais: “o federalismo fiscal alemão foi assumindo seu caráter de cooperação e de entrelaçamento interjurisdicional. O afastamento do modelo norte-americano, dual e competitivo, havia, então, se materializado” (MORAES, 2001, p. 179). A reforma de 1969, por sua vez, acentuou ainda mais o caráter concertado das instituições federativas alemãs, instituindo funções compartilhadas e a partilha de tributos, bem como um esquema de distribuição de receitas financeiras com claros objetivos de equalização regional,

tendo em vista prover condições de vida uniformes em todo o território nacional (MORAES, 2001, p. 184).

Mas foi a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlin, que o federalismo cooperativo alemão demonstrou sua capacidade de coordenação, pois era necessário homogeneizar, por imperativo constitucional, as condições de vida em todo o país, i.e., equalizar as disparidades econômicas e sociais entre Leste e Oeste. O artigo 20, alínea “1”, da Constituição de Bonn dispõe ser a Alemanha um Estado *social federal*, e a tarefa de equalização regional vem inscrita na alínea “2” do artigo 72: a federação deve perseguir “a criação de condições de vida iguais no território federal” para todos os cidadãos alemães.

As atribuições fiscais são, então, disciplinadas à luz dos princípios constitucionais da competência legislativa originária (e subsidiária) dos *Länder* e da prevalência de legislação federal sobre a legislação local. Nota-se, nesse passo, a concentração de competências legislativas na União, que legisla praticamente sobre todas as matérias que afetam a federação de maneira global, reservando aos *Länder* competências legislativas essencialmente locais⁴.

Há de se considerar, entretanto, que os *Länder* não são totalmente excluídos do processo legislativo federal. Nesse passo, cumpre analisar o Conselho Federal (*Bundesrat*) e sua participação na dinâmica do federalismo intra-estatal alemão. O *Bundesrat* é órgão com *status* constitucional, como o Parlamento alemão (*Bundestag*) e o Tribunal Constitucional Federal (*Verfassungsgericht*), e é composto por membros dos governos dos *Länder*, nomeados em âmbito local, cujo número varia de um mínimo de três a um máximo de seis delegados. As deliberações do *Bundesrat* são tomadas por maioria, mas

os votos de cada *Land* devem ser expressos de modo uniforme (i.e., por consenso naquele *Land*). A função precípua do Conselho Federal é permitir que, a despeito da concentração de competências legislativas nas mãos da União, os *Länder* participem do processo legislativo federal, aprovando determinadas iniciativas legislativas federais (MORAES, 2001, p. 212).

Como contraponto à concentração de competências *legislativas* nas mãos da União

“Foi a partir da queda do Muro de Berlin que o federalismo cooperativo alemão demonstrou sua capacidade de coordenação, pois era necessário homogeneizar, por imperativo constitucional, as condições de vida em todo o país, ou seja, equalizar as disparidades econômicas e sociais entre Leste e Oeste”

– e caracterizando a assimetria do federalismo germânico –, a Constituição de Bonn disciplina a execução *administrativa* da legislação federal e a administração pública federal, tarefas deixadas a cargo dos *Länder* como “matéria própria”, conforme disposto no artigo 83 da Lei Fundamental⁵.

Balizando essa concentração de funções administrativas no nível estadual, entretanto, existem as funções

compartilhadas entre os entes federativos, na forma dos artigos 91-A e 91-B, permitindo à União participar da execução de determinadas matérias administrativas específicas, o que dá ao federalismo alemão seu típico caráter coordenado⁶.

Importante notar, destarte, que não existem centros atomizados de custos e de prestação de serviços públicos na Alemanha: a arrecadação fiscal ocorre entre os *Länder* de maneira essencialmente uniforme, e a legislação concentra-se basicamente no nível federal, para evitar distorções regionais, enquanto a administração (i.e., o gasto financeiro) é levada a efeito em nível subnacional. Nota-se, assim, uma total coordenação das atividades governamentais entre os entes federativos.

Essa repartição entre funções legislativas concentradas na União (mas que contam com a participação estadual via *Bundesrat*) e funções administrativas concentradas nos *Länder* (mas que contam com alguma participação da União) é o ponto nevrálgico da coordenação do federalismo assimétrico alemão, em oposição diametral à tradição dual do modelo norte-americano. Por essa razão, o nivelamento econômico regional é muito presente na Constituição federal alemã. Com efeito, o grande significado da *Grundgesetz* para o federalismo fiscal alemão está em seu Capítulo X, no que diz respeito ao regime financeiro da federação, que disciplina as relações financeiras entre os entes federados. A repartição de competências legislativas fiscais, bem como a contrapartida das receitas fiscais, pode ser vislumbrada na Tabela 2.

Nota-se, claramente, que, muito embora praticamente toda a competência legislativa fiscal esteja sob os auspícios da União, a receita arrecadada é dividida entre os *Länder*, para que desempenhem suas

funções administrativas. O Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) servem como principais elementos de equalização da capacidade financeira interestadual, pois são responsáveis por cerca de 70% da arrecadação federal (MORAES, 2001, p. 237). Vejamos como funciona o mecanismo de compensação financeira no federalismo fiscal alemão.

A distribuição de receitas fiscais é feita entre os entes federados tanto vertical quanto horizontalmente.

A divisão vertical é levada a efeito nos seguintes termos: o IRPF e o IRPJ são distribuídos em quotas iguais entre a União e os *Länder* (cabendo aos municípios uma quota do IRPF, determinado pela arrecadação local desse imposto), ao passo que o IVA é repartido em quotas variáveis, aprovadas periodicamente pela legislação ordinária federal, com a participação do *Bundesrat*. “O objetivo era tornar o IVA a fonte de receita de ajuste para qualquer mudança nos padrões de gastos da federação e de seus estados-membros” (MORAES, 2001, p. 238). Essa receita de ajuste oriunda do IVA tem suas bases de distribuição constantemente revistas, conforme uma cláusula constitucional de revisão (“*Revisionsklausel*”), que, à medida que a relação entre receitas e despesas da União e dos *Länder* evolui de maneira clara e objetivamente discrepante, exige a constante confrontação entre os orçamentos federais e estaduais.

Por sua vez, a divisão horizontal de receitas fiscais é feita a partir da transferência de parte da arrecadação do IRPF, IRPJ e IVA. Quanto aos impostos sobre a renda, os *Länder* recebem parcela calculada a partir do critério da receita local, vale dizer, para evitar distorções em

Tabela 2 – Repartição de competências legislativas fiscais e contrapartida das receitas fiscais

Nível de governo	União	Länder
Competências legislativas fiscais	Direitos aduaneiros Monopólios financeiros Outros impostos de âmbito federal	Impostos locais sobre bens de consumo e bens de luxo, apenas subsidiariamente
Receitas fiscais exclusivas	Direitos aduaneiros Monopólios financeiros Parcela do IVA Imposto sobre transporte rodoviário de bens Imposto sobre transferências financeiras, sobre seguros e sobre atividades cambiais Imposto único sobre patrimônio e os impostos compensatórios de encargos Imposto complementar do IRPF e do IRPJ Taxas vinculadas à União Européia	Impostos sobre o patrimônio Imposto sobre as sucessões Imposto sobre veículos automóveis Parcela do IVA Imposto sobre cerveja Taxas das casas de jogo
Receitas fiscais compartilhadas	Parcela do IRPF e do IRPJ Parcela do IVA	

Fonte: Grundgesetz, artigo 105, alíneas (1), (2) e (2-A); e artigo 106, alínea (1), (2) e (3)

razão do domicílio da fonte tributada, adota-se o critério do local do estabelecimento empresarial tributado ou da residência. Quanto ao IVA, 75% da quota estadual, no mínimo, é distribuído entre os *Länder* conforme o critério populacional. O restante (25% da quota estadual, no máximo) é transferido aos *Länder* cuja capacidade financeira ficar aquém da média nacional, conforme critérios de avaliação previstos por lei federal que depende da aprovação do Conselho Federal.

Essa capacidade financeira, critério para a distribuição de até um quarto da quota estadual (esta determinada por lei federal) na arrecadação nacional do IVA,

é alcançada a partir do cálculo *per capita* de receitas tributárias, de forma que o *Land* considerado não fique aquém do índice estipulado em 92% da capacidade financeira média dos demais *Länder* (MORAES, 2001, p. 263). A equalização da capacidade financeira estadual média é conseguida pelas compensações financeiras interestaduais, transferidas àqueles *Länder* defasados em relação à média, conforme exposto. Além disso, a equalização regional conta com as transferências federais complementares previstas por lei federal, ratificada pelo Conselho Federal, e fixadas em uma porcentagem da quota do IVA atribuída à União.

Finalmente, a última forma de distribuição intergovernamental de receitas diz respeito às transferências especiais da União, transferências vinculadas à execução das funções administrativas compartilhadas, previstas no artigo 104 da Lei Fundamental.

Nota-se, com isso, uma densa “*Politikverflechtung*” (“entrelaçamento político”) na própria Constituição alemã. Toda a receita financeira é repartida consoante deliberações levadas a cabo em fóruns institucionais de decisão política, tais como o *Bundesrat*, forçando a cooperação e a coordenação entre os diversos agentes políticos, balizado fortemente pela atuação do Tribunal Constitucional Federal. Com isso, fica caracterizada a antítese que o federalismo assimétrico-coordenado alemão representa diante do federalismo competitivo norte-americano: a *Politikverflechtung* coordena todas as esferas federadas em torno de um objetivo comum de equalização regional como forma de garantir condições de vida homogêneas em todo o País.

Brasil: indeterminação constitucional, competição fiscal e predação

A análise dos modelos federativos da Alemanha e do Estados Unidos é de grande utilidade para a observação do caso brasileiro: nos dois países, não obstante a diferença entre os modelos, a estrutura federativa foi determinante na equalização socioeconômica, na redução das desigualdades regionais; no Brasil, em contraste, a federação mantém-se travada, não viabiliza uma dinâmica institucional capaz de conjugar esforços nacionais para superar as disparidades regionais.

Isso se deve, em grande parte, a um hibridismo institucional, inclusive

constitucional, que compromete a dinâmica federativa do País: há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Fica o Brasil, assim, entre um modelo de “quase-cooperação”, por assim dizer (porque incompleto institucionalmente), e uma prática competitiva permitida pelas lacunas institucionais: em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma competição que, por não contar com balizas constitucionais bem definidas, degenera em predação.

Vale fazer a ressalva: a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 já não é a mesma atualmente. Aspectos importantes do hibridismo federativo refletiram-se no próprio texto constitucional, de forma que a questão da equalização regional implica rediscutir, seriamente, o pacto federativo constitucionalizado.

A Constituição Federal de 1988 rompe o período de autoritarismo e inaugura um novo padrão federativo para o País. Nesse passo, é importante notar que o caso brasileiro é muito particular em sua história federativa: formado a partir da fragmentação de um Estado unitário e monárquico (lógica “*bold-together*” – STEPAN, 1999), o País apresentou um movimento pendular, oscilando entre a centralização e a descentralização federativa, demarcado fundamentalmente pela história constitucional e pelas irrupções totalitárias (FERRAZ JR., 1996; KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 63).

Pode-se dizer que, entre 1891 e 1930, o Brasil caracterizou-se por um federalismo dual. A federação foi suprimida pelo Estado Novo (unitário) entre 1930 e 1945. De 1946 a 1964, poder-se-ia afirmar que a federação nacional assume novamente um caráter mais descentralizado, mas

novamente foi suprimida pela ditadura militar, entre 1964 e 1988 (SERRA; AFONSO, 1999, p. 5-6). A Constituição de 1988 traz, portanto, um modelo mais descentralizado em relação ao período militar (ABRUCIO, 1994), mas, ainda assim, significativamente centralizador; não obstante exija a cooperação entre as unidades federadas.

Existem, portanto, em função desse passado pendular entre centralização e descentralização, três processos simultâneos ainda em curso na atual dinâmica federativa constitucional brasileira: a construção, em nível constitucional, de arcabouço jurídico de caráter cooperativo e coordenado, ainda bastante poroso; a consolidação, ainda em processo, de um federalismo efetivamente descentralizado; e, por fim, uma prática centralizadora e predatória, muitas vezes preponderante sobre os demais processos. O delineamento constitucional do pacto federativo brasileiro é fortemente marcado por traços cooperativos, ainda inacabados e ponderados por uma centralização predominante – que tem sido, inclusive, progressivamente constitucionalizada de 1988 pra cá. Instituições capazes de incentivar a cooperação não foram desenvolvidas no País, o que estimula comportamentos competitivos que, por não serem intrínsecos à lógica federativa, acabam por distorcê-la e revelar uma verve predatória que culmina, muitas vezes, no recrudescimento da centralização e em “guerra fiscal” (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO; COSTA, 1998).

A combinação desses três processos jurídico-políticos produz desequilíbrios federativos *horizontais* (entre os estados ou entre os municípios) e *verticais* (entre a União e os estados ou entre a União e os municípios ou, ainda, entre os estados e os municípios). Vejamos, rapidamente, as linhas centrais desses desequilíbrios.

No desequilíbrio horizontal entre os estados, o elemento pivotal da guerra fiscal é o ICMS, principal fonte de receita estadual. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), à semelhança do IVA norte-americano e alemão, é também recolhido em função da circulação de mercadorias, mas difere fundamentalmente na lógica de recolhimento: o IVA é pago pelo consumidor apenas no momento em que o bem é consumido, no ponto final da cadeia produtiva, ao passo que o ICMS é recolhido diversas vezes durante as sucessivas fases da cadeia produtiva. Enquanto o IVA é pago somente *no destino*, o ICMS é recolhido *na origem*, na saída das mercadorias do estabelecimento comercial.

Para evitar a tributação cumulativa, os contribuintes creditam-se no montante pago em uma determinada operação comercial e, na operação seguinte, abatem o crédito obtido perante o fisco, e assim sucessivamente, de forma que pagam apenas a parcela que corresponde ao “valor agregado” à mercadoria naquela fase da cadeia produtiva.

Ora, a segmentação do recolhimento do ICMS distorce profundamente as competências tributárias estaduais, pois o fato de uma mercadoria ser produzida em determinado estado e ser comercializada em outro divide o total do imposto relativo à atividade econômica subjacente, sendo parte dele recolhida no estado produtor e parte recolhida no estado que comercializa a mercadoria. Vale lembrar que a tradição do ICMS segmentado conforme a origem remonta à reforma tributária implementada pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), tendo em vista uma tentativa de compensar economicamente as perdas políticas sofridas pelo Estado de São Paulo, grande

exportador do País. Ora, trata-se, a bem da verdade, de hipótese em que a exportação de alíquotas é institucionalizada, pois parte do imposto será recolhida fora do estado de origem econômica da mercadoria.

Na tentativa de elevar a arrecadação direta e indireta, bem como fomentar a atividade econômica estadual, os estados-membros tendem a baixar suas alíquotas para atrair investimentos, o que gera, enfim, uma redução global da arrecadação do ICMS. A alternativa constitucional de solucionar o problema no Senado Federal (art. 155, II; § 2º, V, *a e b*, da Constituição Federal) não tem surtido efeitos capazes de elidir a guerra fiscal.

No desequilíbrio horizontal entre municípios, é patente a guerra fiscal travada em torno do ISS, principal imposto municipal relacionado à atividade econômica local. Com efeito, alguns municípios reduzem as alíquotas desse imposto para atrair investimentos, e, assim, desviar para si grande parte das receitas fiscais que seriam arrecadadas em municípios vizinhos, à semelhança do que acontece com o ICMS dos estados. Caso típico é o de Barueri, cuja alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) gira em torno de 0,25% do serviço prestado, quando o Município de São Paulo tem uma alíquota que gira em torno de 5% do valor do serviço. Ora, as empresas migram facilmente para o Município de Barueri, onde são mais baratos, do ponto de vista fiscal, os custos tributários, muito embora a atividade principal da empresa seja prestar serviços em São Paulo. Ocorre, também nesse caso, perda global de base tributária, porque a disputa por investimentos é feita mediante a redução de carga tributária⁷.

A disputa em torno do ICMS e do ISS é bastante agravada pela significativa dependência que parte dos estados e municípios tem em relação ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente. Os recursos do FPE e do FPM são distribuídos conforme um coeficiente, que combina critérios territoriais e populacionais, da seguinte maneira: 1) do FPE, 85% da arrecadação é transferida aos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados do Sul e Sudeste. Do que foi transferido, 5% são distribuídos conforme a superfície territorial e 95%, a partir de coeficiente de cálculo que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 88); e 2) do FPM, 10% dos recursos cabem às capitais e o restante é distribuído também em razão de coeficiente que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 91).

Os critérios distributivos dos fundos constitucionais são absolutamente insuficientes para se operacionalizar uma autêntica dinâmica federativa que promova a equalização regional. Com efeito, tanto o FPE quanto o FPM apresentam regras engessadas, defasadas e desatualizadas para as transferências fiscais (CONTI, 2001). Ao invés de proporcionarem equilíbrio dinâmico na lógica federativa constitucional, acabam por provocar o efeito inverso: *constitucionalizam de maneira estática a desigualdade regional* e instituem um círculo vicioso que só faz diminuir o potencial econômico da arrecadação tributária nacional. Ora, as transferências entre as unidades federativas constituem incentivo negativo para a ampliação da capacidade fiscal em âmbito municipal ou estadual, pois asseguram um nível de receita que independe da ampliação da base tributária do ISS ou do ICMS.

Com isso, estados e municípios com administrações fazendárias organizadas e com elevada capacidade fiscal (e, portanto, com melhor nível de desenvolvimento econômico) “perdem” parte de sua receita aos entes federados beneficiados com as transferências constitucionais. Essa circunstância produz um duplo efeito: induz à elevação da carga tributária para compensar as perdas decorrentes das transferências e induz à inércia por parte dos beneficiários das transferências. Nesse sentido, aumenta-se a pressão sobre as unidades federadas transferidoras de recursos e diminui-se o esforço daquelas que recebem os recursos.

A dependência federativa horizontal resta, então, constitucionalizada e multiplicada: estados e municípios passam a competir pelas transferências constitucionais, reduzindo, dessa forma, tanto o estímulo para a consolidação de sistemas tributários independentes da União quanto o impacto das próprias transferências constitucionais, que passam a ser insuficientes para reduzir efetivamente as disparidades regionais.

É interessante notar que a elevação de distritos a entes federados facilitou, outrossim, a criação de novos municípios, tendo em vista as transferências do FPM (CONTI, 2001). Isso faz com que as localidades que não constituem unidade socioeconômica ou demográfica perfeitamente individualizada assumam *status* federativo, multiplicando as instâncias a serem beneficiadas pelo fundo, o que gera, como resultado, repasses insuficientes para todos ou, ao menos, para grande parte dos municípios.

No que tange ao desequilíbrio vertical entre a União e os estados, é necessário lembrar que as dívidas estaduais eram, em última instância, suportadas pela União e a ela imputadas – pelo menos até o

advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001), pela qual o endividamento público foi mais bem estruturado. Na visão de Abrucio, tratava-se de um federalismo estadualista, pois os governadores estaduais atuavam como verdadeiros “barões da federação”, de forma essencialmente predatória em relação ao governo federal, a partir fundamentalmente do grande poder de

“No Brasil, há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma competição que degenera em predação”

veto garantido aos governadores ante qualquer tentativa de mudança institucional do *status quo* vigente (ABRUCIO, 1994, p. 173). A hipertrofia do poder dos governadores deve-se, fundamentalmente, à ausência de opinião pública em nível estadual, ao grande poder dos governos estaduais sobre as bases eleitorais municipais dos deputados estaduais, à grande margem de manobra para

distribuir cargos públicos e à “neutralização” dos órgãos de fiscalização do Poder Executivo estadual (ABRUCIO, 1994, p. 174-177). Além disso, a política de endividamento estadual permitiu que os governadores passassem a agir de forma predatória, imputando os custos de seu endividamento ao governo federal (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 40).

Pode-se dizer que há, nas considerações de Abrucio, certo exagero no peso atribuído aos governos estaduais – os “barões” da federação –, pois a recente expansão da arrecadação fiscal nacional deu-se, preponderantemente, em bases federais, exatamente naquelas em que não há compartilhamento de receitas entre a União e os demais entes federados, tais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e, mais recentemente, as Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) (CAMARGO, 1999, p. 83). Por outro lado, a criação do Fundo Social de Emergência reduziu o limite para as transferências ao FPE e ao FPM (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 70).

Ficam claras a centralização na prática federativa brasileira e a competição predatória por bases tributárias: a União, principal fonte das transferências constitucionais ao FPE e ao FPM, tem de compensar a perda de receita e, para tanto, recorre ao aumento da carga tributária não compartilhada com as demais unidades federadas. Portanto, mantendo a tradição oscilante de nosso federalismo fiscal, verifica-se um momento de recrudescimento da preponderância do governo federal sobre as fazendas estaduais, principalmente se considerarmos a recente Lei

de Responsabilidade Fiscal e seu impacto sobre as dívidas estaduais, conjugada com a crescente arrecadação tributária concentrada no nível federal.

No desequilíbrio vertical entre a União e os municípios, é patente a dependência destes em relação à União: os municípios revelam-se como centros de custos líquidos, já que a arrecadação municipal é muito pequena para sustentar a cesta de serviços públicos em âmbito local. E, finalmente, no desequilíbrio vertical entre os estados e os municípios, há de se considerar que ante a total dependência dos municípios com relação às transferências de receitas fiscais, seus custos são suportados também pelos estados.

Nessa medida, tanto em relação aos estados quanto em relação aos municípios, a União centraliza a arrecadação e apropria-se de receitas tributárias sem, contudo, desonerá-los de suas atribuições constitucionais sociais (tais como saúde e educação). Esses muitos desequilíbrios podem ser vistos na Tabela 3.

O pacto federativo refundado em 1988 buscou originalmente, pelo menos no plano normativo, equilibrar o fluxo de receitas, privilegiando deliberadamente os estados brasileiros menos desenvolvidos economicamente. No que tange às atribuições fiscais constitucionais, significativa autonomia tributária foi concedida aos estados (pelo menos nominalmente), bem como foram instituídos mecanismos distributivos que privilegiaram tanto os estados quanto os municípios brasileiros em relação à União. Como se pode notar, há uma regra geral conforme a qual o ente competente para tributar é o titular das receitas arrecadadas, havendo, em contrapartida, significativos mecanismos de transferência de receitas tanto da União para os estados e municípios como dos

Tabela 3 – Receitas tributárias e atribuições constitucionais sociais por nível de governo

Nível de governo	União	Estados/DF	Municípios
Competências administrativas exclusivas (principais)	Assuntos relativos a: defesa nacional, relações internacionais, emissão de moeda, operações cambiais e de crédito, planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, correios, serviços de telecomunicações, energia elétrica, transportes, gerenciamento de recursos energéticos, previdência social, entre outros.	Competência residual	Serviços públicos de interesse local
Competências administrativas comuns (principais)	Saúde, educação, moradia e saneamento básico		
Atribuições fiscais constitucionais	II, IR, IPI, IOF, ITR, Grandes Fortunas, Empréstimo Compulsório, CSLL, Cofins, PIS, Cide, CPMF e outras contribuições sociais	ITCMD ICMS IPVA	IPTU ITBI ISS Contribuição para serviço de iluminação pública
Receitas fiscais exclusivas	Como regra geral, as receitas tributárias são de titularidade do ente federado com competência legislativa fiscal para instituir e legislar sobre o tributo em questão.		
Receitas fiscais compartilhadas	IRRF (sobre rend. pagos pelos estados/DF) 10% do IPI (exportação) 29% da Cide (combustíveis)		----
	FPE: 21,50% do IR/IPI		
	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR	----	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR
	FPM: 22,50% do IR/IPI		FPM: 22,50% do IR/IPI
	----	25% da quota estadual de IPI (exportação) 25% da quota estadual de Cide (combustíveis) 50% do IPVA – 25% do ICMS	
3% do IR/IPI (planos regionais de desenvolvimento: Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste)			

Fonte: CF de 1988, arts. 21 a 25, 29, 147, 149, 153, 155 a 159; LC n° 62, de 28/12/1989; CTN

estados para os municípios. Enfim, a repartição de atribuições fiscais constitucionais no Brasil conta com uma definição constitucional de competências legislativas fiscais, padrões constitucionais de transferências fiscais e competências administrativas concorrentes (muito embora não haja uma “*Politikverflechtung*” tão intensa quanto à do modelo alemão).

Porém, a prática efetiva que se ergueu sobre esse arcabouço desnaturou o escopo de uma federação por coordenação constitucional. Muito embora a Constituição Federal de 1988 apontasse, originalmente, para um federalismo fiscal tendencialmente cooperativo e coordenado, o desenho federativo constitucional remanesce incompleto, induzindo, como se viu, tanto à prática centralizadora por parte da União (que detém maiores recursos fiscais) quanto à prática predatória de estados e municípios (que disputam as verbas liberadas centralmente). A titularidade do Imposto de Renda (IR) (principal imposto direto), das contribuições sociais (geralmente incidentes sobre o faturamento ou sobre o lucro – art. 149 da Constituição Federal) e a desvinculação das receitas da União (DRU) (prevista no art. 76 do ADCT, instituída pela Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, e prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003) asseguram à União uma capacidade fiscal desproporcionalmente superior à capacidade fiscal das unidades federadas, que buscam, nas transferências federais, uma fonte suplementar de receita diante de sua insuficiente arrecadação local.

A trava constitucional federativa pode ser sintetizada da seguinte forma: o compartilhamento constitucional de receitas tributárias não é suficientemente dinâmico para suprimir a dependência dos entes federados diante da União, mas é

estático o bastante para viabilizar a competição predatória entre eles, prevalecendo o incremento da arrecadação fiscal central e não compartilhada.

A questão da equalização regional é, assim, o ponto mais complexo da dinâmica federativa nacional, que diz respeito menos a uma mera ineficácia constitucional que à efetiva *construção de espaços normativos e institucionais* em que a coordenação entre os entes federados possa ser construída de maneira consistente, inclusive constitucionalmente. O único espaço institucional previsto para a coordenação da ação fiscal dos entes federados é o Confaz, que, por ser operacionalizado conforme uma regra do consenso, fica totalmente paralisado e não consegue harmonizar os interesses dos estados brasileiros – que passam a firmar convênios estaduais paralelos. No âmbito municipal, os consórcios, organizações tipicamente de direito privado, têm sido utilizados para fortalecer o município como entidade federada, mas não têm o condão de alterar as atribuições fiscais constitucionais⁸.

Conclusão: pacto federativo, equalização regional e desenvolvimento

Diante do problema da equalização regional, é possível encontrar alternativas federativas de caráter competitivo, como no caso dos Estados Unidos, ou de caráter coordenado, como no caso da Alemanha. Internamente consistentes, ambos os modelos puderam superar as disparidades regionais e permitiram formular, com apoio no federalismo fiscal, um programa de desenvolvimento nacional.

Os Estados Unidos apresentam, de forma geral, um modelo federativo

atomizado, em que cada estado é um centro individual de custos, de geração de receitas tributárias e de prestação de serviços públicos – de forma geral, as receitas tributárias são individualmente alocadas para custear os serviços públicos prestados por membro da federação. A Alemanha, por sua vez, constitui o mais importante contraponto ao modelo norte-americano, pois não conta com qualquer simetria entre receitas e gastos e entre competências fiscais e serviços públicos, muito pelo contrário, trata-se de uma malha federativa intrincada e concertada em todos os seus níveis.

No caso brasileiro, não se trata de escolher, simplesmente, um modelo a ser adotado prontamente. O principal problema da federação brasileira consiste em um *vácuo constitucional e institucional* que inviabiliza a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais da União, dos estados e dos municípios brasileiros e induz à predação fiscal em todos os níveis: entre as unidades da federação e a União, de um lado, e entre as próprias unidades federadas, de outro lado. A tarefa, obviamente, não é simples. O desafio que nos resta é precisamente reproblematicar o pacto federativo e levar a cabo o projeto constitucional de federação da Constituição Federal de 1988⁹.

A comparação entre os Estados Unidos e a Alemanha é extremamente útil para mostrar que a equalização regional exige uma construção institucional extensa e progressiva; não se eliminam as disparidades regionais apenas e tão-somente a partir da promulgação de leis. Espaços institucionais que atendam às necessidades específicas do Brasil têm de ser formulados, discutidos e implementados. Não se trata de seguir modelos: os Estados Unidos resolveram o problema da equalização regional “Norte/Sul” a despeito da Constituição;

a Alemanha solucionou a disparidade “Leste/Oeste” a partir de rígidas determinações constitucionais.

O federalismo fiscal presente na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação tributária nacional, mantém um vazio institucional no que diz respeito às atribuições fiscais constitucionais. A indeterminação constitucional abre espaço para que práticas predatórias desconstituam as linhas de coordenação e cooperação esboçadas constitucionalmente. Nesse contexto, a equalização regional é um objetivo inatingível.

É necessário criar condições para a elevação da capacidade fiscal dos estados e dos municípios, pois eles suportam grande parte das atribuições administrativas constitucionais. Como foi possível notar, a participação das unidades federadas no FPE e no FPM é feita a partir de critérios territoriais e demográficos. Ora, por mais que esses critérios estabeleçam uma relação de proporção quantitativa entre os membros da federação, tal relação está longe de refletir qualquer capacidade financeira e gerencial efetiva, de refletir a adequação entre receitas e gastos dos entes federados, privilegiando preponderantemente os pequenos municípios (que recebem parcela das transferências proporcionalmente superior aos serviços que são capazes de prestar).

Os pontos de partida de cada unidade são extremamente diversos. Para que as transferências passem a refletir as necessidades de seus beneficiários, i.e., para que deixem de atender apenas a critérios quantitativos e passem a atender a critérios *qualitativos*, seria necessário obter uma capacidade fiscal vinculada ao orçamento e aos programas a serem implementados em nível subnacional – quer dizer, as receitas seriam transferidas conforme a distância verificada entre a capacidade fiscal

e o orçamento para a prestação dos serviços públicos locais em níveis satisfatórios.

É claro que uma série de fatores condiciona a *performance* fiscal local, tais como a base tributária disponível, a receita potencial, o índice de evasão e o esforço fiscal próprio. Mas é indispensável articular a federação de forma a tornar as transferências constitucionais dinâmicas, propuloras do desenvolvimento econômico. Para evitar a predação, as transferências devem observar a relação entre a capacidade fiscal efetiva e o esforço fiscal local. Dessa maneira, os governos subnacionais não teriam estímulos para agir de forma predatória, quer dizer, contariam apenas e tão-somente com as transferências constitucionais (e, portanto, incondicionais) que recebessem, pois estas dependeriam de sua atuação fiscal local.

O caso alemão é muito diferente. A capacidade financeira é medida consoante a confrontação entre receitas e despesas fundamentais e, à medida que o *Land* fica aquém da média nacional, é beneficiado pelas transferências intergovernamentais. O imperativo no sistema alemão é o da total equalização entre os *Länder*, o que dificilmente funcionaria em um país em que os pontos de partida dos estados são extremados e muito diferentes entre si. Igualizar estados como o Rio Grande do Sul, São Paulo, o Acre e o Maranhão consoante critérios demográficos e territoriais seria nitidamente insatisfatório.

A coordenação federativa brasileira é absolutamente estática, diante da ausência de espaços institucionais de articulação federativa. A Constituição mantém uma indeterminação significativa e, ao mesmo tempo, não existem instrumentos institucionais infra-constitucionais de negociação federativa que supram esse vácuo. Essa questão, no estágio atual do federalismo

brasileiro, é de difícil solução. Com efeito, os custos de transação para articular os entes federados (isso inclui, no Brasil, todos os municípios) seriam absurdos. Na verdade, a transformação dos municípios, em nível de governo, integrantes da federação foi, do ponto de vista das atribuições fiscais, medida praticamente inócua. Isso porque os municípios possuem muito pouca autonomia tributária, permanecendo dependentes das transferências da União e dos estados.

Além disso, compondo o quadro de imobilismo institucional da federação brasileira, o Supremo Tribunal Federal não se porta como típica corte constitucional, pois não tem desempenhado papel muito significativo na conformação das relações federativas, quando se confrontam a história da Suprema Corte e a do “*Bundesverfassungsgericht*” (VILHENA VIEIRA, 2002) – até porque (e talvez seja esse o caso) a atuação da jurisdição constitucional em questões de federalismo fiscal tem de se pautar pelo arbitramento de questões federativas: o problema é que a negociação federativa não é feita entre as unidades federadas.

Nesse passo, vale considerar que a estática da federação brasileira, i.e., a ausência de fóruns institucionais de negociação e a distância a que se encontra o Supremo Tribunal Federal das questões políticas e federativas, contraria a lógica mesma do federalismo. Com efeito, o federalismo é um arranjo institucional que pressupõe a negociação política contínua, bem como a atuação concomitante de mais de um agente político, o que exige a presença de uma instância em que os inevitáveis conflitos possam ser solucionados – pela negociação política ou pela decisão jurídica.

Não se trata propriamente de especificar as competências tributárias

constitucionalmente superpostas e mutuamente relacionadas ou de definir âmbitos de atuação exclusivos. A tendência à coordenação esboçada na Constituição Federal de 1988 deve ser retomada de forma aprimorada, tanto constitucionalmente quanto pela legislação infraconstitucional, de forma que âmbitos institucionais aptos a dinamizar a federação brasileira sejam construídos, a fim de equilibrar as distorções socioeconômicas que a segmentam.

A estrutura federativa da Constituição tem de ser repensada e operacionalizada de maneira dinâmica. Do contrário, permanecerá a prática predatória indiscriminada com a preponderância do poder fiscal da União, uma vez que ela conta com, pelo menos, a DRU, o IR, a Cofins e a CSLL. Essa preponderância do poder fiscal central – ela própria, predatória em relação às demais unidades federadas – leva as unidades federadas à prática política predatória tanto em relação às transferências ao FPE e ao FPM quanto em relação à guerra fiscal travada entre as próprias unidades federadas por isenções fiscais.

O resultado político desse descompasso federativo é uma elevada carga tributária, que não se reverte em políticas públicas de distribuição de renda e de equalização regional: a arrecadação fiscal é neutralizada e imunizada perante as demandas sociais.

Do ponto de vista deste trabalho, ressaltam-se duas diretrizes para a construção

institucional de uma federação menos desigual, a saber: 1) a estipulação de um critério de transferências capaz de medir a efetiva necessidade das receitas transferidas, proporcionalmente aos demais entes federados e à própria arrecadação local do ente beneficiado; e 2) a construção de espaços e fóruns institucionais em que o problema federativo esteja sempre em pauta, bem como o fortalecimento do significado do Supremo Tribunal Federal como mediador dos conflitos federativos.

Nota-se, com isso, que as reformas palidamente antevistas neste trabalho são muito profundas e demandam uma progressão institucional de longo prazo. Aliás, as conclusões aqui apresentadas estão muito longe de significar propostas concretas ou acabadas de reforma institucional. Consistem apenas em indicações muito genéricas do caminho que parecer ser necessário trilhar para superar as imensas desigualdades regionais do País. Com efeito, não se pretendeu, em nenhuma medida, pôr fim ao debate das questões federativas brasileiras. Buscou-se apenas propiciar uma breve contribuição ao estudo do federalismo fiscal no Brasil, pois somente a partir de maior equalização regional será possível construir uma federação dinâmica e voltada para o desenvolvimento. Contudo, diante dos atuais rumos políticos e econômicos do País, tais indicações não parecem promissoras.

(Artigo recebido em março de 2005. Versão final em dezembro de 2005)

Notas

* Este artigo é a versão revista e ampliada de trabalho preparado para a disciplina Política e Economia do Federalismo, oferecida no Programa de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), em colaboração com o Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, que contou com a presença de Ellis Katz, professor de Ciência Política da Temple University.

¹ Serão utilizadas, quando cabíveis, as seguintes abreviações: IR (imposto sobre a renda), IRRF (imposto sobre a renda retido na fonte), IRPF (imposto sobre a renda – pessoa física), IRPJ (imposto sobre a renda – pessoa jurídica), II (imposto sobre importação), IPI (imposto sobre produtos industrializados), IOF (imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários), ITR (imposto sobre a propriedade territorial rural), PIS/PASEP (contribuição para o Programa de Integração Social/contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), Cofins (contribuição para financiamento da seguridade social), CSLL (contribuição social sobre o lucro líquido), CIDE (contribuição de intervenção no domínio econômico), CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira), IVA (imposto sobre valor adicionado), ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), ITCMD (imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação), IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores), IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), ITBI (imposto sobre transmissão de bens imóveis), ISS (imposto sobre serviços de qualquer natureza), FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) e DRU (desvinculação de receitas da União).

² Vale a nota de Kramnick: “A brilhante façanha de Madison foi a apropriação de uma palavra [*república*] com inequívocas conotações políticas para uma estrutura governamental que, embora baseada na aprovação popular, envolvia grave redução da participação popular” (KRAMNICK, 1987, p. 4-35).

³ Para uma descrição aprofundada desse período, cf. Moraes (2001) e Rogeiro (1996).

⁴ Vale considerar que os entes federados (os “*Länder*” alemães) são apenas 16 estados. Os municípios não possuem *status* de poder federado, com exceção de Berlim, Hamburg e Bremen, considerados entes federados para se evitarem distorções regionais.

Alguns dispositivos constitucionais merecem ser reproduzidos:

“Artigo 30. (Funções dos “*Länder*”)

O exercício das atribuições estatais e o cumprimento das funções estatais competem aos *Länder*, salvo disposição ou autorização em contrário nesta Lei fundamental.

Artigo 31. (Prevalência do Direito Federal)

O direito federal prevalece sobre o direito estadual.

(...)

Artigo 70. (Legislação da Federação e dos *Länder*)

(1) Os *Länder* têm direito de legislar na medida em que esta Lei Fundamental não atribuir competências legislativas à Federação.

(2) A delimitação de competências entre a Federação e os *Länder* rege-se pelas disposições desta Lei Fundamental sobre as legislações exclusiva e concorrente.

(...)

Artigo 72. (Legislação Concorrente)

(1) No domínio da legislação concorrente, os *Länder* têm a competência de legislar, enquanto e na medida em que a Federação não se tenha servido da sua competência legislativa através de uma lei.

(2) Compete à Federação, neste domínio, o direito de legislar se e na medida em que a criação de condições de vida iguais no território federal ou a salvaguarda da unidade jurídica ou económica tornarem necessária, no interesse do Estado na sua totalidade, uma regulamentação por meio de lei federal”.

⁵ “Artigo 83. (Princípio do poder executivo dos *Länder*)

Os *Länder* executam as leis federais como matéria própria, salvo disposições ou admissão em contrário contida nesta Lei Fundamental.”

⁶ São funções compartilhadas a construção do parque universitário, inclusive os hospitais universitários, a melhoria da estrutura econômica regional, a melhoria da estrutura agrária, bem como a cooperação para a construção de centros de pesquisa – artigos 91-A e 91-B da Constituição de Bonn.

⁷ Vale mencionar que, no exemplo citado, as distorções são ainda agravadas em razão dos condomínios fechados construídos em municípios como Barueri (cf., e.g., “Alphaville”) ou outros próximos de São Paulo, pois é possível a esses municípios compensar as perdas de ISS, elevando-se a carga tributária do IPTU. Ademais, a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, fixa as alíquotas máximas para o ISS, mas não determina as alíquotas mínimas.

⁸ A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, instituiu a possibilidade de formação de *consórcios públicos*, a fim de operacionalizar a articulação entre os entes federados. Os consórcios públicos podem vir a ser mecanismos importantes de coordenação, tendo em vista a construção de espaços jurídico-políticos capazes de dinamizar a estrutura federativa nacional, mas ainda são uma possibilidade aberta.

⁹ Nesse sentido, uma autêntica reforma tributária implica a revisão séria do pacto federativo, à luz de um projeto de desenvolvimento nacional que transcenda querelas político-partidárias de curto alcance – por mais distante que tal objetivo possa parecer.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. *Lua Nova*, n. 33, São Paulo, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista, MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, v. 17, 1997.
- CAMARGO, Aspásia. A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 6, 1999.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- ELAZAR, Daniel. *American federalism: a view from the States*. Binghamton: Vail-Ballon Press, 1966.
- _____. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: Alabama University Press, 1987.

- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Constituição brasileira e modelo de Estado: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, n. 17, 1996.
- KATZ, Ellis, “The Writing Of the American Constitution”, 2001a.
_____. The Supreme Court and the integration of american federalism. 2001b.
_____. “The United States Constitution as an incomplete document. 2001c.
_____. Problems of fiscal federalism. 2001d.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, n. 11, 1999.
- KRAMNICK, Isac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.
- RIKER, Willian H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (Orgs.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1946. v 5.
- SCHWARZ, Bernard, *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1999.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. Tradução de Vera Pereira. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 42, 1999.
- VILHENA VIEIRA, Oscar. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract**Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada***João Paulo Bachur*

Este trabalho aborda aspectos institucional-constitucionais do sistema federal brasileiro com vistas a tratar do problema da equalização regional. O foco de análise desta investigação será a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais (incluindo a repartição das competências tributárias e as principais transferências correlatas) e a tarefa de equalização regional no Brasil, a partir de uma perspectiva de estudo institucional comparado envolvendo Estados Unidos, Alemanha e Brasil.

Palavras-chave: federalismo fiscal, Constituição, equalização

Federalismo fiscal, atribuciones fiscales y ecualización regional: EEUU, Alemania y Brasil en perspectiva comparada*João Paulo Bachur*

Este artículo aborda aspectos institucional-constitucionales del sistema federal brasileño a fin de tratar el problema de la ecualización regional. El foco de análisis de esta investigación será la articulación entre las atribuciones fiscales constitucionales (incluyendo la repartición de las competencias tributarias y las principales transferencias correlacionadas) y la tarea de ecualización regional en Brasil, a partir de una perspectiva de estudio institucional comparado envolviendo los Estados Unidos, Alemania y Brasil.

Palabras clave: federalismo fiscal, Constitución, ecualización

Fiscal federalism, constitutional attributions of fiscal competencies and regional equalization: USA, Germany and Brazil in comparative perspective*João Paulo Bachur*

This paper addresses the institutional and constitutional aspects of the Brazilian federal system with the view to deal with the problem of regional equalization. The paper develops an analytical framework focusing on the articulation between constitutional fiscal attributions (including the taxation competencies sharing and the main related transfers) and the task of regional equalization in Brazil, starting by an comparative institutional study involving the United States of America, Germany and Brazil.

Keywords: fiscal federalism, Constitution, equalization

João Paulo Bachur

Advogado e mestre em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, atualmente é assessor especial do Ministério da Educação. Contato: joobachur@mec.gov.br.



Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina

Ernesto Cohen

Introducción

Las políticas sociales y su gestión se enfrentan hoy en América Latina a un desafío con múltiples aristas. Sin duda, los problemas que pretenden resolver tienen una magnitud tan gigantesca que genera desaliento. Esto es evidente cuando se analiza la situación social de la región.

La pobreza está aumentando en términos absolutos de manera sistemática desde 1990 y, desde comienzos del nuevo siglo, también lo está haciendo en valores relativos. Durante la década pasada 7 de cada 10 puestos de trabajo se generaron en el sector informal y paralelamente a ello, la histórica desigualdad en la distribución del ingreso se ha venido acentuando en la mayor parte de los países de América Latina, que así preserva el dudoso privilegio de ser la región que la riqueza peor distribuida en todo el mundo.

Ante este negro panorama hay solo una buena nueva. El gasto público social ha aumentado de manera sistemática desde comienzo de los 90 hasta la fecha.

Dicho incremento fue del 58% entre el año 1990 y el 2000, y si bien, disminuyó posteriormente, el cambio fue sólo marginal.

¿Qué se ha hecho con esa enorme magnitud de recursos destinada a financiar las políticas sociales? Sin duda, hay restricciones de carácter estructural. La concentración del patrimonio y del ingreso, las enormes diferencias en la retribución, tamaño y densidad ocupacional en las familias, así como la lenta maduración de los efectos del aumento de la cobertura educativa, constituyen verdaderos parámetros en el combate a la pobreza.

Pero también, hay limitaciones que surgen de la forma en que las políticas sociales se diseñan e implementan. En primer lugar, la gestión social tradicional, asume que el impacto perseguido (cualesquiera sea) se producirá automáticamente como resultado de la mera entrega de los bienes o servicios a la población destinataria de los programas y proyectos en los que se traducen las políticas (basta con entregar raciones alimentarias a los más pobres para que su situación nutricional mejore... cosa que, obviamente, jamás ocurrió).

En segundo lugar, aunque no de menor importancia, aparece la masiva introducción de mecanismos de mercado en las políticas sociales, bajo el supuesto que permitirían mejorar su eficiencia e impacto. Desafortunadamente las lecciones que América Latina ha venido aprendiendo a través de la experiencia indican con toda claridad que el mercado en modo alguno, actúa de manera milagrosa. Tiene pre-requisitos básicos para su funcionamiento y al mismo tiempo exige su permanente regulación.

Para superar las limitaciones precedentes se propone abordar simultáneamente tres senderos:

- Superar el estilo tradicional de gestionar los programas y proyectos sociales haciendo

del impacto el punto de partida obligado para su diseño e implementación.

- Aprender de la experiencia a través de la evaluación de impacto y el monitoreo, para que estos sean los instrumentos centrales de los que se base la gestión cotidiana y se viabilice la reprogramación.

- Generar un estilo más participativo en el proceso de diseño, gestión y evaluación de las políticas sociales para de esta manera aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos y el impacto en los fines perseguidos.

Estamos absolutamente convencidos que la combinación de estos principios es esencial para hacer que las políticas sociales se ajusten *de verdad* a criterios de equidad que son su fundamento último.

La situación social en América Latina

Evolución de la pobreza

La superación de la pobreza se ha convertido desde hace dos décadas en un objetivo prioritario en la agenda de los organismos internacionales y de las grandes Conferencias de las Naciones Unidas. Así ha sucedido también en la Cumbre del Milenio (2000)¹, cuyas metas en materia de progreso social constituyen un desafío asumido por los gobiernos. La primera y más importante propone reducir a la mitad, en 2015, la proporción de población en pobreza extrema existente en 1990.

La pobreza es un fenómeno multidimensional, lo que plantea dificultades para su definición operativa y para su medición. Aquí se la entenderá como la situación en que viven personas y hogares cuyos recursos económicos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Durante los años noventa, América Latina logró algún avance en la reducción

de la proporción de población pobre e indigente, desde 48,3% y 22,5% en 1990 hasta 42,5% y 18,2%, respectivamente, en 2001. Sin embargo, en los años posteriores, la situación ha empeorado: en 2003 el 43,9% de la población era pobre y 19,5% de ella estaba en situación de indigencia (Gráfico 1). El número de pobres pasó de 200 millones en 1990 a 225 millones en 2003, mientras que los indigentes crecieron de 93 millones a 100 millones entre los mismos años (Gráfico 2).

En el ámbito de los países, la evolución de la pobreza y la indigencia entre 1999 y 2001/2002 también se caracterizó por variaciones más bien pequeñas, con pocas excepciones. Los únicos casos en que se produjo un marcado deterioro de las condiciones de vida de la población fueron Argentina y, en menor medida, Uruguay. En Argentina (área urbana), la tasa de pobreza casi se duplicó entre 1999 y 2002, al pasar de 23,7% a 45,4%, mientras que la indigencia se multiplicó por tres, subiendo

Gráfico 1: Las nuevas cifras revelan un deterioro en la pobreza y la indigencia en América Latina en el período 2000-2002 ...



Gráfico 2: ... que se traduce en un mayor n° de personas con niveles de vida insuficientes



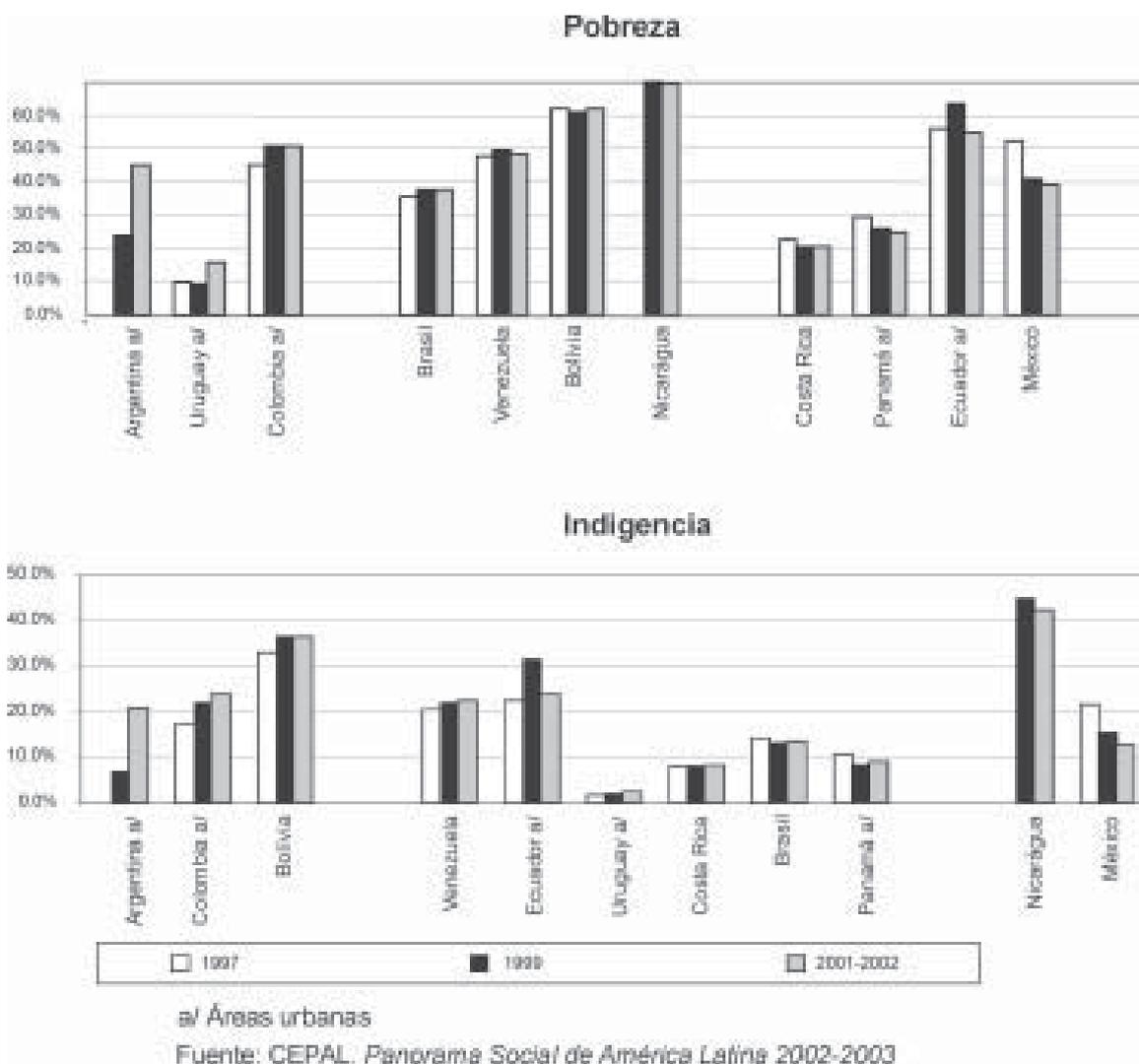
de 6,7% a 20,9%. Uruguay (área urbana) también registró un aumento significativo de la pobreza, que pasó de 9,4% a 15,4%, aunque en este caso la indigencia mantuvo un nivel reducido, afectando tan solo al 2,5% de la población.

La variedad de situaciones muestra que si bien las crisis globales afectan a todos los países, su impacto es desigual, entre otras cosas por el papel que juegan las políticas públicas que contribuyen a aliviar, aunque sea parcialmente, los choques externos y su impacto sobre los pobres.

Empleo y desigualdad en la distribución del ingreso

Entre 1990 y 1999 aproximadamente 40 millones de personas se incorporaron a la fuerza de trabajo en América Latina. De ellas casi 11 millones no encontraron trabajo o lo perdieron. De los 29 millones de ocupados casi 20 millones fueron al sector informal (Gráfico 4). Esto quiere decir que alrededor del 70% de los nuevos empleos de la década se generaron fuera del sector formal de la economía.

Gráfico 3: La evolución de la pobreza entre 1997 y 2001-2002 también muestra distintas tendencias entre países



Esto tiene implicaciones importantes. El salario real de los informales en el año 2000 fue inferior al que tenían en 1980, al mismo tiempo que se incrementó de manera sistemática la brecha en las retribuciones de los formales e informales (los segundos tienen una remuneración media que es inferior a la mitad de los primeros).

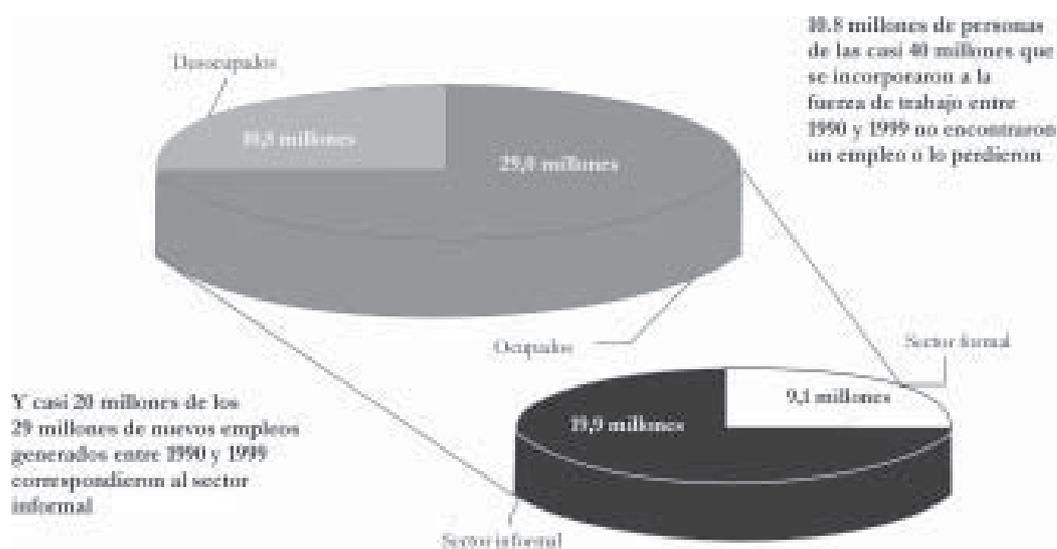
El crecimiento económico es, sin duda, una condición necesaria para el abatimiento de la pobreza. Por ello es positivo, que luego de media década perdida (1997-2002), la región haya vuelto a crecer en 2003 y existan indicios que sugieren el inicio de una trayectoria ascendente¹. Cabe suponer, entonces, que el producto por habitante, que se mantiene todavía por debajo del alcanzado en 1997 podría superar ese nivel.

Pero el volumen y persistencia de la pobreza encuentra, también explicación en la concentración del ingreso (Gráfico 5). Una menor desigualdad sería incluso favorable al crecimiento económico, porque “cuanto más desigual sea un país,

menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (LUSTIG et al., 2001). Se ha sostenido que, con la distribución actual no sería posible superar tasas de crecimiento de 3% ó 4% debido a que la mitad de la población no aporta el esfuerzo de crecimiento, dada su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (BIRDSALL, 1998). Todo ello conduciría a que hoy exista en la región una pobreza “innecesaria” (BERRY, 1997). De haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis de la deuda habría sido 50% inferior (LONDOÑO; SZÉKELY, 1997). Por lo mismo, “Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1998).

La región se ha caracterizado secularmente por su mala distribución del ingreso.

Gráfico 4: La insuficiente generación de puestos de trabajo elevó el desempleo y la informalidad en las zonas urbanas



Fuente: CEPAL, cálculos propios de la comisión de logros de los organismos paros

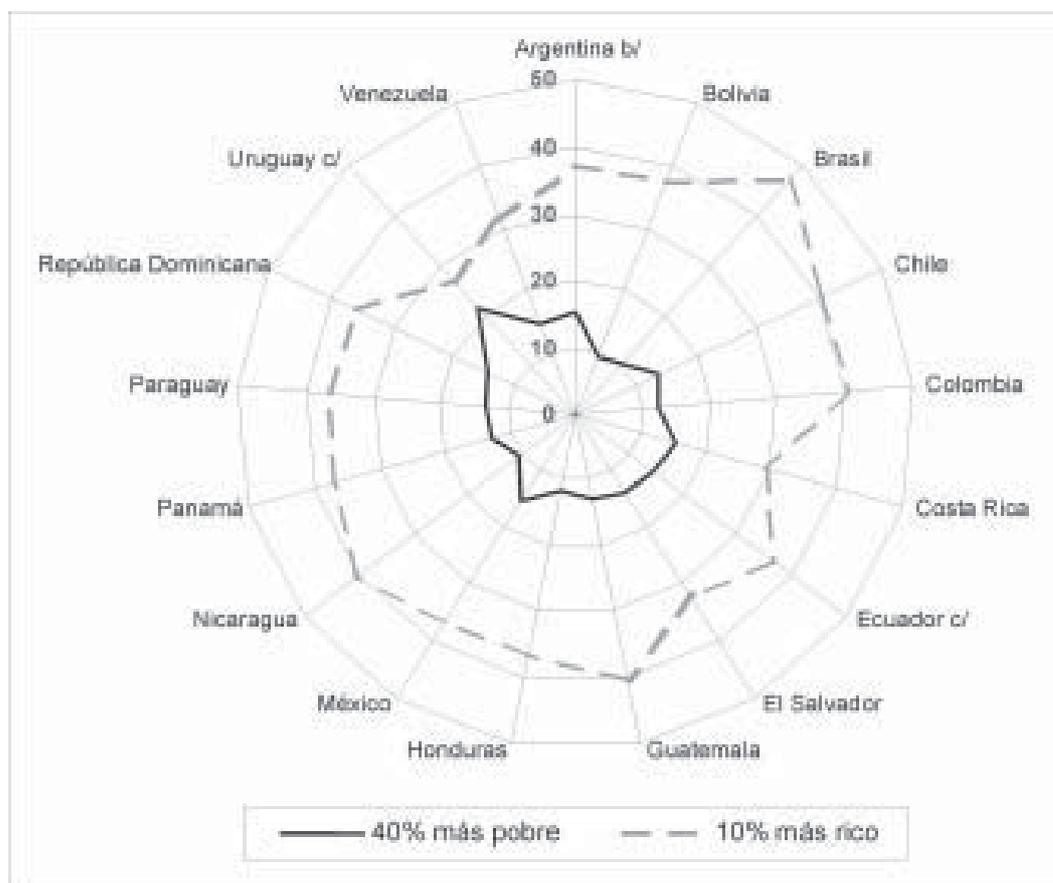
Incluso, durante la década de los noventa, ella empeoró en 7 países y sólo mejoró en 3, para volver a deteriorarse en los primeros años de la actual década. Por consiguiente la distribución no mejora. Por el contrario, ha venido empeorando. Este proceso no cambiará como una consecuencia “natural” del crecimiento. Hay que promoverla a través de las políticas públicas, lo que no sólo exige voluntad política de llevarlas adelante, sino que también implica alterar los determinantes de la actual distribución del ingreso, que son de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional,

ocupacional y de remuneraciones, que resultan difícilmente modificables.

Gasto público social

El gasto público con el que se financian las políticas sociales creció más del 58% durante la década pasada, pasando de US\$ 342 per cápita en 1990 a US\$ 540 en el año 2000. Las transferencias que surgen de la valoración monetaria de los bienes y servicios que entregan las políticas sociales representan un poco más del 43% de los ingresos del 20% más pobre de América

Gráfico 5: América Latina (17 países): participación en el ingreso total del 40% de los hogares más pobres y del 10% más ricos, 1999 a/ (en porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Total urbano.

Latina. Por lo tanto, es evidente que el gasto público social es redistributivo, pero también se debe anotar, que no es lo suficientemente redistributivo: el 20% más rico recibe un volumen mayor que el anteriormente mencionado y, en varios países, duplica lo destinado a los sectores más pobres. Sin duda que uno de los factores explicativos de lo dicho es el peso que tiene la seguridad social en el gasto público, que en algunos países se lleva más del 50% del total.

El nivel del gasto social es un mal indicador del desarrollo social porque no permite determinar si efectivamente se está alcanzando el impacto esperado en las poblaciones destinatarias (CEPAL, 1997, p. 187-188). Entre la asignación de recursos y el impacto causado existe una incógnita, porque no necesariamente los recursos gastados sirven a los fines para los que fueron destinados. El mero desempeño

eficiente en la prestación y entrega de bienes o servicios no implica que se está contribuyendo a la solución de los problemas sociales.

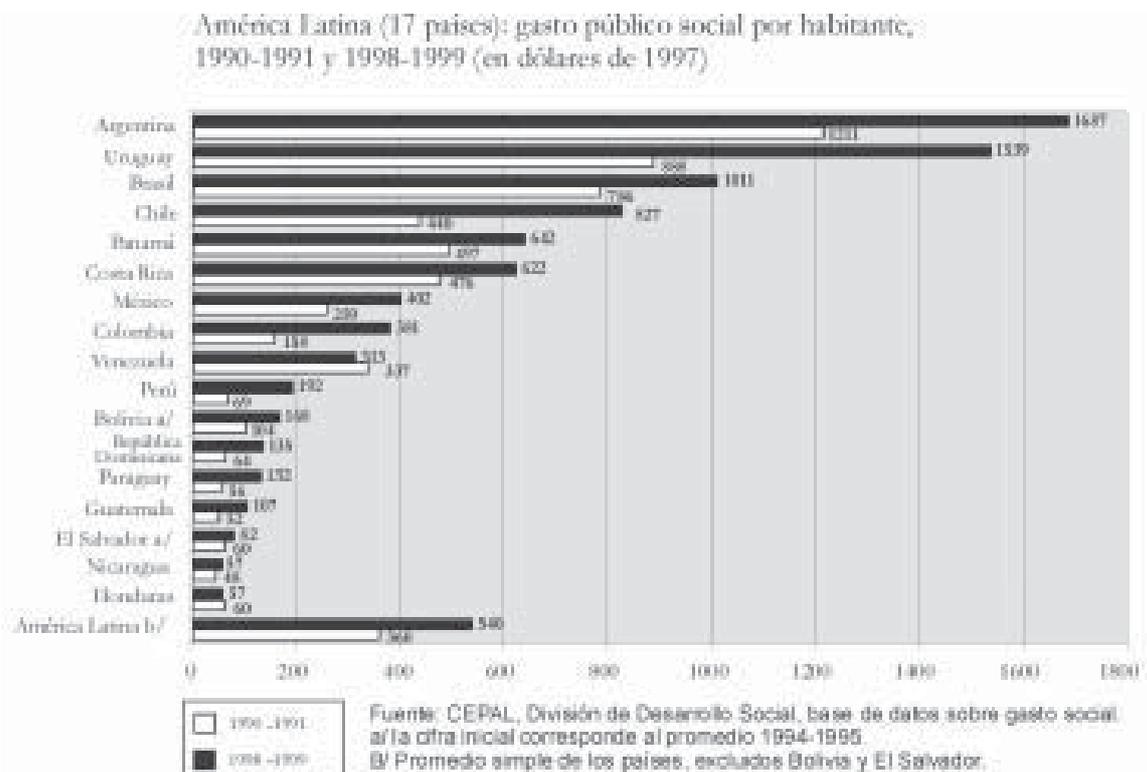
La experiencia en la región muestra que con fuertes incrementos de gasto público social se pueden obtener resultados marginales, cuando la gestión de los programas es inadecuada. Para que exista impacto redistributivo del gasto social es necesario que exista mayor racionalidad en la asignación de recursos.

Restricciones de la gestión social

El modelo tradicional de la gestión social

El proceso de modernización del Estado tiende necesariamente a sustentarse en las estructuras institucionales existentes. Ello es una fuente de problemas en los

Gráfico 6: Fuerte aumento del gasto social por habitante en los noventa, aunque se mantuvo la heterogeneidad regional

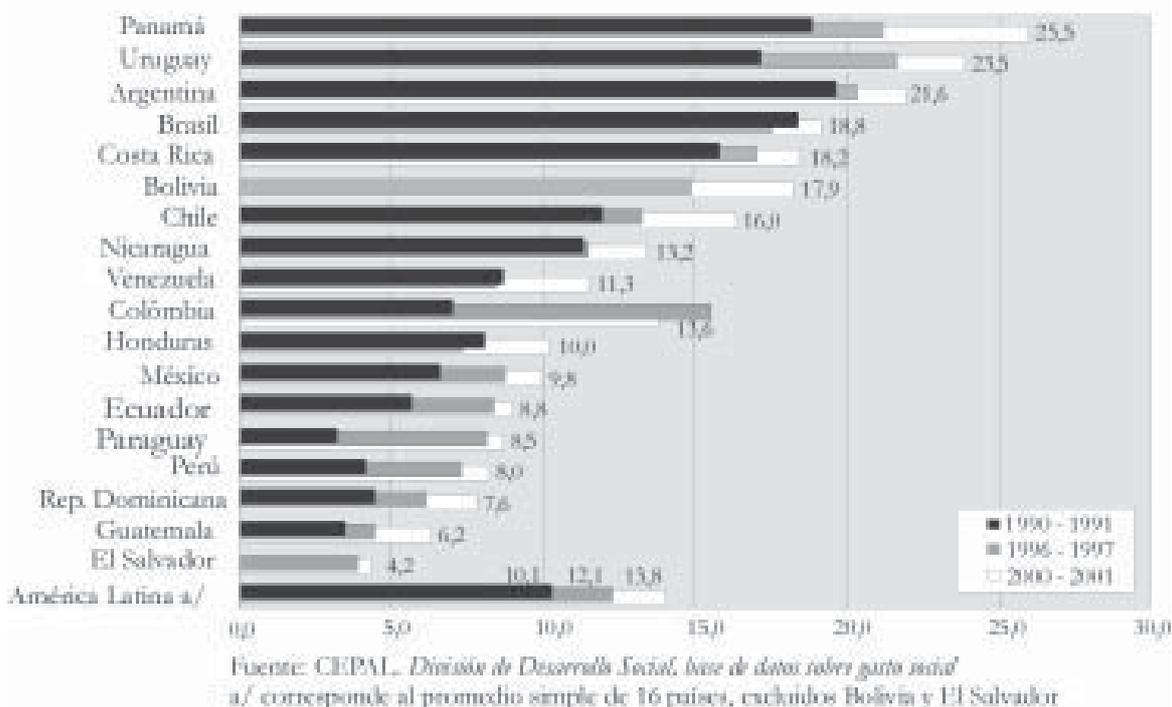


modelos de organización y gestión, que generan una lógica perversa en lo social.

Los modelos tradicionales de organización y de gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la

los programas sociales; y utilizar como criterios para monitorear y evaluar el rendimiento medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

Gráfico 7: América Latina (18 países): gasto social/PIB en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001



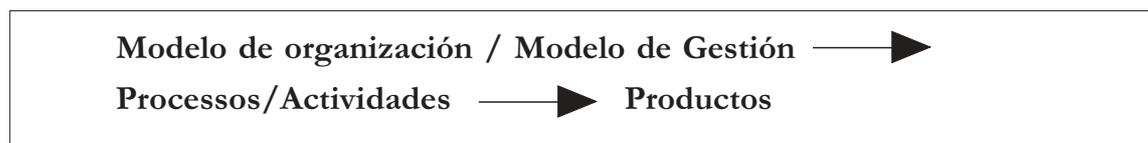
cobertura y los costos del programa y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes y/o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para

Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un contexto institucional (generalmente un ministerio social) que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se definen los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria asumiendo que producirán el impacto buscado.

Pero, en la práctica, no sucede así. Las evaluaciones llevadas a cabo sobre programas sociales en América Latina muestran que tal supuesto no se puede sostener.

El “esquema tradicional” tiene la siguiente lógica:



La introducción de mecanismos de mercado y sus limitaciones

La introducción de mecanismos de mercado viene precedida por el otorgamiento al sector privado de un alto grado de racionalidad, acompañado de una confianza ilimitada en la presión que ejerce la competencia para motivar y regular el comportamiento de productores y consumidores.

Pero no debe olvidarse (MENDOZA, 1991) que el mercado, no aparece por generación espontánea, de lo que da cuenta la penosa transición de los ex países socialistas. Nacen y se desarrollan (o desaparecen) como consecuencia de una interacción eficaz (o ineficaz) entre diferentes agentes y de un marco cultural que facilita (o dificulta) que las reglas del juego sean socialmente aceptadas.

Recientemente, la externalización ha irrumpido fuertemente en los programas sociales generando beneficios, pero también costos de transacción derivados de su inadecuada implementación, de la ausencia de marcos reguladores, o bien como producto del desconocimiento de la realidad institucional en los que se implementa.

Su utilización es muy amplia en los programas sociales. Más allá de la mera contratación de la producción y/o distribución de bienes o servicios, (complementación alimentaria, apoyo crediticio, capacitación o servicios de atención en salud), la contratación al exterior muchas veces incluye otras dimensiones de la gestión, tales como la selección de beneficiarios del

programa, la evaluación ex-ante y ex-post de proyectos, así como la supervisión y la contratación de servicios especiales (desarrollo informático, estudios de costos, etc.). Las limitaciones que aparecen con mayor frecuencia en el proceso de externalización en América Latina son:

a) *Debilidad en la creación de escenarios de mercado.*

Para la externalización opere deben generarse escenarios que permitan operar las leyes de mercado. Frecuentemente los programas violan los requerimientos necesarios para introducir eficientemente este mecanismo. Las debilidades más frecuentes son:

- Oferta insuficiente de proveedores.

En el diseño de los programas se asume la existencia de un mercado de oferentes (ONGs, empresas, etc.) suficientemente amplio y competitivo como para garantizar una calificada oferta de servicios. Este supuesto mercado suele ser, en realidad, muy pequeño o simplemente inexistente.

- La vulnerabilidad financiera es otra limitante de los proveedores. Una gran parte de ellos no cuenta con capital suficiente que les permita competir y subsistir de manera autónoma, volviéndose dependientes de la bolsa de recursos de los programas para los que trabajan. Por eso no logran generar estrategias de intervención integrales y de largo plazo, sino sólo intervenciones aisladas, que, en ocasiones, priorizan sus propios problemas por sobre los de la población objetivo.

b) *Fallas en la regulación de los mercados.* Las condiciones de mercado necesarias para la externalización, no garantizan la obtención automática de beneficios. La gestión y regulación del mercado, son tanto o más importante que las condiciones para su operación. Las fallas más corrientes son:

- Déficit de regulación al externalizar la selección de beneficiarios. Entre las razones identificadas de selección adversa se encuentran la incapacidad técnica de los proveedores para realizar diagnósticos que conduzcan a una selección adecuada y las conductas oportunistas (cuando el proveedor actúa guiado por su propio interés en contra de lo contractualmente acordado).

Muchas veces se ha observado que un mismo ejecutor actúa como responsable tanto de la oferta de servicios como de la realización de diagnósticos y selección de beneficiarios, lo que fomenta el riesgo del oportunismo.

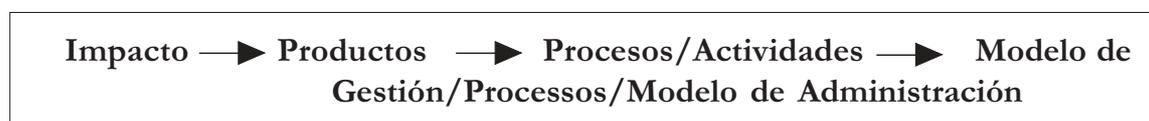
- Déficit en garantizar el acceso al servicio en todas las áreas geográficas que incluye el programa. Los proveedores guiados por el criterio de rentabilidad, limitan el acceso a beneficiarios a los que les cuesta más llegar, provocando situaciones de inequidad.

Que hacer con las políticas y la gestión social

Superar el estilo tradicional de la gestión social

Es preciso generar un enfoque más complejo de la gestión social, definida como la función de producción global, que

El “esquema innovador”



busca transformar los insumos de la organización en productos, con arreglo a criterios de eficiencia interna e impacto externo sobre la población destinataria de los mismos. Este “esquema innovador” implica una inversión copernicana del anteriormente presentado.

Aquí, el punto de partida es el impacto. Éste determina la cantidad y calidad de los productos que se requieren para lograrlo. Exige una rigurosa justificación de la conexión causal existente entre productos e impactos. Así, es posible definir un programa de producción con los procesos y actividades requeridos para la transformación de los insumos en productos. Todo lo anterior plantea requerimientos específicos sobre los modelos de gestión y organización para que puedan responder adecuadamente a dicha cadena causal.

Dado que los programas sociales no se justifican por la utilización eficiente de los recursos que reciben sino por alcanzar los resultados que pretenden obtener, se persigue maximizar el impacto y ello determina los modelos de gestión y organización.

Aprender de la experiencia a través de la evaluación de impacto y el monitoreo

Hasta ahora la evaluación de impacto es solo un fenómeno errático en el campo de las políticas sociales. Esto trae como consecuencia que los programas y proyectos derivados presentan interrogantes esenciales. En general, no se sabe si los programas sirven o no sirven; si sirven ¿cuánto sirven?

y, quienes son los principales beneficiarios (o “perjudicatarios”) de los mismos.

El monitoreo, por otro lado, siempre se menciona. En la práctica, no existe un solo programa o proyecto social que no declare tener un sistema de monitoreo. Pero otra es la verdad. Cuando los programas sociales se financian con préstamos de organismos multilaterales (como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo) se realiza el monitoreo requerido para cubrir los requerimientos contables de las instituciones prestatarias, que se traduce operativamente en el seguimiento físico financiero de los

acumulado en el campo de las políticas sociales permite, hoy, afirmar que los programas sociales con participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los tradicionales, burocráticos y verticales.

Como ejemplo de lo dicho, vale la pena mencionar un estudio que el Banco Mundial realizó en 1995 analizando 121 proyectos de dotación de agua potable para campesinos pobres en 49 países de Asia, África y América Latina. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro siguiente.

Participación y rendimiento

Rendimiento	Participación		
		Alta	Baja
	Alto	80%	2,7%
	Medio	20%	40%
	Bajo	0%	57,3%

Fuente: Kligberg (2000)

recursos asignados a las actividades programadas. Eventualmente, el papel de la Banca Multilateral es asumido por las instituciones nacionales (como el Ministerio de Hacienda o el de Economía), que establece el mismo tipo de requerimientos para realizar el seguimiento de los recursos que entregan para la implementación de las políticas públicas.

Lo dramático es que, en pocos o en ningún caso, el monitoreo se utiliza para el proceso de toma de decisiones en la gestión de los programas y proyectos que es la principal justificación de su existencia.

Generar estilo más participativo en los programas y proyectos

Es importante enfatizar que participar significa, en esencia, intervenir en el proceso de toma de decisiones. El conocimiento

Es evidente que los programas de proyectos sociales pueden ser llevados a cabo con y sin participación comunitaria. Pero, es hora de tomar conciencia prescindir de ella cobra altos precios en la eficiencia y el impacto de los mismos.

Que hacer con las políticas y la gestión social es una pregunta que no se contesta, llenando sólo los vacíos que presentan los capítulos antes mencionadas. Pero estamos totalmente convencidos que aplicar estos tres principios es esencial para hacer que las políticas sociales se ajusten de **verdad** a los criterios de equidad que son fundamento último. (Artigo recebido em outubro de 2005. Versão final em dezembro de 2005)

Notas

¹ Empero, el entonces presidente del Banco Mundial James Wolfensohn denunció – en la Conferencia de Shangai, en mayo de 2004 – que el mundo se ha olvidado de luchar contra la pobreza: “Hoy en día se habla de boca para afuera sobre la reducción de la pobreza. Sin embargo, a la hora de la verdad, las palabras no se transforman en acciones”. Asimismo, la Agenda de Shangai, sobre la reducción de la pobreza afirmó que las Metas del Milenio no se cumplirán en la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en el Africa Subsahariana (EFE, 27 de mayo de 2004).

² Por ejemplo, la CEPAL espera que la región crezca alrededor de un 4% en 2004. América del Sur crecerá 4,4%; México y Centroamérica 3,4% y el Caribe 2,9%. Este mejor panorama deriva de la recuperación del crecimiento en las economías industrializadas. Los términos de intercambio serán favorables, en especial para los exportadores de petróleo y de minerales. Las mejores cifras serán Venezuela, 10,3%, a partir del alza petrolera; de Uruguay, 7,5%, impulsado por el sector exportador, tras cuatro años de recesión: de Argentina, 6,5%, continuando su recuperación y Ecuador, 5,0% (CEPAL, 2004).

Referências bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Los objetivos dedesarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*. Retos, accidentes y desafíos. Washington DC, enero, 2004.

_____. *América Latina frente a la desigualdad*, Washington D.C.

BIRDSALL, N; DAVID, R.; SABOR, R. La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina, *Oikos*, n. 8, septiembre, 1995.

CEPAL. *La brecha de la equidad*. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. Santiago (Chile), CEPAL, (LC/G.1954/Rev.1-P), 1997.

_____. *Panorama Social de América Latina 1997*, (LC/G.2050-P), Santiago (Chile), 1998a.

_____. *Impacto de la crisis asiática en América Latina*. Documento presentado al Período de Sesiones de la CEPAL, (LC/G.2026 - SES 27/23), Oranjestaad, Aruba, 1998b.

_____. *Panorama Social de América Latina 1998*, (LC/G.2050-P), Santiago (Chile), 1999b.

_____. *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, (LC/G.2068-P), Santiago (Chile), 2000a.

_____. *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (LC/G.2096), Santiago (Chile), mayo, 2000b.

- _____. Panorama Social de América Latina 2000-2003. Santiago (Chile), 2003a.
- CEPAL/CELADE/BID. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, (LC/DEM/161). Santiago (Chile), 1996.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Evaluación de proyectos sociales. México DF: Siglo XXI Editores, 1992.
- _____. Gestión social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto?. México: Siglo XXI Editores/CEPAL, 2004.
- FRANCO, R.. Los paradigmas de la política social en América Latina. In: *Revista de la CEPAL*, n. 58, Santiago (Chile), 1996, pp. 9-22.
- FRANCO, R. ; ESPÍNDOLA, E. La educación media, clave del crecimiento y la equidad, in RAMA, G.W. (ed.) Alternativas de reforma de la educación secundaria. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.
- KLIGSBURG, B. ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?. *Instituciones y Desarrollo* n. 6, Barcelona, 2000.
- LOMNIZ, L. Cómo sobreviven los marginados. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1974.
- LONDOÑO, J. L.; SZÉKELY, M. Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995, IDB Working Paper Series IDB n. 357, Washington D.C., 1997
- LUSTIG, N. *et al.* Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble casualidad. Documento presentado al Seminario sobre Teoría del Desarrollo, CEPAL, Santiago (Chile), 2001.
- OCAMPO, J. A. Nuestra Agenda. Presentación del Secretario Ejecutivo en el Foro Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 26 de octubre de 1998. In: *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago (Chile), CEPAL (LC/G.2103.P), 2000.

Resumo - Resumen - Abstract**Os desafios das políticas e da gestão social na América Latina***Ernesto Coben*

A pobreza vem aumentando, em termos absolutos, de forma sistemática a partir de 1990 e, a partir do início do novo século, também em valores relativos. Há, entretanto, uma boa notícia: o gasto público social tem também aumentado de maneira sistemática desde então. O que tem sido feito com a enorme quantidade de recursos destinada a financiar as políticas sociais? Há, de um lado, limitações que emergem da forma em que elas (as políticas) são desenhadas e implementadas. A gestão social tradicional assume que o impacto perseguido se produzirá automaticamente como resultado da simples entrega de bens ou serviços à população destinatária. Verifica-se ainda a massiva introdução de mecanismos de mercado nas políticas sociais, pressupondo-se que isso permitiria melhorar sua eficiência e impacto. Levando em consideração tais limitações, sugerem-se neste artigo três caminhos, quais sejam: a superação do estilo tradicional de gerir os programas e projetos sociais; o aprendizado resultante do acúmulo de experiência em avaliação de impacto e em monitoramento; e a criação de um estilo mais participativo no processo de desenho, gestão e avaliação das políticas sociais.

Palavras-chave: pobreza; gestão social; avaliação e monitoramento

Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*Ernesto Coben*

La pobreza está aumentando en términos absolutos de manera sistemática desde 1990 y, desde comienzos del nuevo siglo, también en valores relativos. Hay, sin embargo, una buena noticia: el gasto público social ha aumentado también de manera sistemática desde entonces. ¿Qué se ha hecho con la enorme magnitud de recursos destinada a financiar las políticas sociales? Hay, por un lado, limitaciones que surgen de la forma en que ellas se diseñan e implementan. La gestión social tradicional asume que el impacto perseguido se producirá automáticamente como resultado de la mera entrega de los bienes o servicios a la población destinataria. Aparece, además, la masiva introducción de mecanismos de mercado en las políticas sociales, bajo el supuesto que permitirían mejorar su eficiencia e impacto. Teniendo en cuenta las limitaciones precedentes, se sugieren en este artículo tres senderos, estos son: la superación del estilo tradicional de gestionar los programas y proyectos sociales; el aprendizaje por medio de la experiencia de la evaluación de impacto y del monitoreo; y la generación de un estilo más participativo en el proceso de diseño, gestión y evaluación de las políticas sociales.

Palabras clave: pobreza; gestión social; evaluación y monitoreo

Social policies and management challenges in Latin America*Ernesto Coben*

Poverty has systematically been increasing in absolute terms since 1990, as well as in relative terms since the beginning of the new century. There is, however, good news: social expenditure has also been increasing systematically ever since. What has been done to the enormous magnitude of resources destined to finance social policies? There are, on the one hand, limitations that emerge from the way policies are designed and implemented. Traditional social management assumes that

the pursued impact will be automatically produced as a result of the mere delivery of goods or services to the target population. One also observes the massive introduction of market mechanisms in social policies, presuming that it would lead to efficiency and impact improvements. Considering such limitations, this article suggests three courses of action, namely: overcoming the traditional style of managing social programs and projects; learning from the accumulated experience in monitoring and impact evaluation; and creating a more participative process for the design, management and evaluation of social policies.

Key words: poverty; social policy; evaluation and monitoring

Ernesto Cohen

Professor e pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO em Santiago (Chile). Especialista sênior da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL. Doutor pela London School of Economics.

Modernizando o emprego público*

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE

Introdução

Os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm algo em comum quando se fala das particularidades de governo: um consistente núcleo de serviço público, ou seja, uma burocracia controlada centralmente, formada por pessoas que trabalham para os negócios de governo em ministérios, órgãos e agências com estruturas e sistemas próprios.

Estabilidade – ou o chamado emprego para toda a vida – e um regime especial são as características tradicionais do serviço público. Nas últimas décadas, entretanto, diversas áreas do serviço público perderam essa distinção, porque, com os processos de reforma, um número significativo de funções públicas passaram para o setor privado. Assim, muitas das suposições sobre como o serviço público funciona não são mais verdadeiras.

Mas a questão é: a reforma do serviço público é uma simples questão de torná-lo mais parecido com o setor privado? Podem-se tratar os negócios de governo como qualquer outro negócio, ou os valores culturais do serviço civil nacional são importantes para a sociedade e precisam, assim, de salvaguardas no processo de reforma?

Este texto trata da reforma do emprego no núcleo do serviço público de países da OCDE, nas duas últimas décadas, assim como dos desafios e das questões que se colocam para o futuro. O estudo usa dados e informações de um recente *survey* sobre a gestão estratégica de recursos humanos em que também são comparadas as estruturas e práticas do serviço civil desses países.

O que há de especial no serviço público?

Todos os países da OCDE têm formas próprias de organização de seus empregados no núcleo do serviço público, que são especialmente desenhadas para promover ou preservar os valores que as sociedades consideram importantes para os que são responsáveis pela aplicação da lei ou pela realização da vontade coletiva. Por exemplo, esses valores devem incluir a idéia de que os servidores públicos não devem atuar de forma partidária. Embora tais arranjos existam em todos os países membros da OCDE, seus resultados e formas de governo não são iguais por causa das diferentes formas de liderança, gestão, valores e cultura.

Em muitos países, o principal desenho do serviço público foi criado a partir da idéia de que ele é um sistema diferente de outros sistemas existentes na sociedade. Justifica-se essa diferença pelos valores de governança que devem estar contidos no

setor público. No entanto, nos últimos 20 anos, várias áreas do serviço público perderam sua singularidade e se tornaram bastante similares ao sistema geral de emprego. Mas isso significa que a idéia de serviço civil como bem constitucional, ou quase constitucional, que mantém a confiança no sistema governamental está desatualizada, mesmo que seja apenas em alguns países?

Ainda não temos uma resposta definitiva para essa questão, mas uma coisa é certa: se é para buscar no setor privado os modelos para modernizar o emprego público, não se pode esquecer que o objetivo fundamental do serviço público é governar e não gerenciar. Isso significa que se tem de prestar atenção a valores como integridade, equidade, justiça e coesão social, valores necessários para se manter a confiança no sistema político e governamental. Os aspectos gerenciais, embora importantes, devem ser considerados secundários.

A burocracia tradicional, centralmente controlada, é ainda um sistema robusto e funcional nos casos em que as instituições constitutivas da sociedade sofreram processos de descontinuidade e de interrupção e/ou naqueles em que as demais instituições não estão bem ordenadas. Esse sistema mostra-se também mais resistente em países em que a cultura nacional considera importante a existência de um conceito forte e abrangente de Estado e, por isso, precisa de consistência cultural para todo o núcleo central do serviço público.

Embora as tendências de modernização do emprego público venham ocorrendo rapidamente, muitos governos ainda adotam os principais elementos do sistema tradicional da administração pública. Não há, no entanto, um tipo ideal de emprego público, porque as sociedades enfrentam desafios e problemas muito

diferentes. Por exemplo, um governo pode-se ver pressionado a ter um serviço público inovador e flexível, e outro pode ter urgência para melhorar a disciplina e a coordenação.

Que tipo de serviço público?

Há dois modelos básicos de emprego no núcleo central do serviço público dos países da OCDE – os que se baseiam em carreiras e os que se baseiam em postos profissionais. A escolha de um sistema ou de outro tem efeitos profundos no serviço público de um país.

Nos sistemas de carreira, os servidores tendem a passar toda sua vida de trabalho no setor público. O ingresso inicial dá-se por credenciais acadêmicas e/ou por concurso. Uma vez recrutadas, as pessoas são alocadas de acordo com o que as organizações requisitam. Pode-se também mudar de um ministério para outro ou de uma área de especialização para outra. A promoção é feita de acordo com um sistema de pontuação individual e não de um posto profissional específico. As principais características desse sistema são as limitadas possibilidades de se entrar no serviço civil no meio da carreira e uma forte ênfase no desenvolvimento da carreira. Nos sistemas que se baseiam em postos profissionais, a seleção é feita para adequar o melhor candidato para cada posto, seja por recrutamento externo ou por promoção interna. Esses sistemas são mais abertos e o ingresso lateral é relativamente mais comum.

Na verdade, nenhum serviço civil da OCDE é exemplo puro de um dos dois tipos de sistema. Há uma tendência para se adotarem processos de um modelo ou de outro, pois, dessa forma, otimiza-se o que existe de melhor em cada um dos modelos.

A República Tcheca, a França, o Japão, a Coréia e a Espanha têm as mais fortes características do sistema de carreira, enquanto o sistema de postos profissionais é adotado com mais frequência em países que, nas duas últimas décadas, foram mais ativos nas reformas do setor público – Canadá, Islândia, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e Reino Unido. O Reino Unido e a Suíça migraram de sistemas fortemente estruturados em carreiras

“Não há um tipo ideal de emprego público, porque as sociedades enfrentam desafios e problemas muito diferentes. Por exemplo, um governo pode-se ver pressionado a ter um serviço público inovador e flexível, e outro pode ter urgência para melhorar a disciplina e a coordenação”

para sistemas de postos profissionais. É interessante observar que os países do Leste Europeu adotaram diferentes modelos de sistemas de serviço civil durante o período de transição, no início dos anos 90. A República Tcheca e a Polônia adotaram um sistema baseado em carreiras, enquanto a Hungria e República Eslovaca optaram pelo sistema baseado em postos profissionais.

Pode acontecer de se adotar um modelo para os sistemas públicos nacionais como um todo, e haver diferenças entre os ministérios. Por exemplo, os ministérios de relações exteriores tendem a seguir o modelo baseado em carreiras porque os postos exercem diferentes graus de atratividade e também por conta das dificuldades de haver sistemas de controle formais para profissionais distribuídos no exterior.

Há quatro forças que influenciam o comportamento das organizações: os mercados, a regulação interna e externa, os contratos com parceiros internos ou externos e, finalmente, as pressões sociais que influenciam os comportamentos dos grupos ou dos indivíduos. Qualquer organização é influenciada por todos os quatro fatores, mas o resultado dessa influência pode ser diferente para cada uma delas. Aparentemente, há mais influência das pressões sociais no sistema de carreiras do que no de postos profissionais. No sistema de carreiras, a evolução do servidor público depende, em grande parte, de como ele é visto pela hierarquia da organização, excelente termômetro para moldar seu comportamento de acordo com as normas do grupo. Por outro lado, em sistemas baseados em postos profissionais, as exigências técnicas tendem a ser mais importantes e os indivíduos, menos suscetíveis a pressões sociais.

O desafio para os sistemas baseados em carreira é como prover um serviço civil capaz de dar respostas às demandas especializadas de uma sociedade contemporânea. E o desafio para os sistemas baseados em postos especializados é como assegurar que o interesse coletivo seja atendido. Trata-se apenas de “uma mexida e de um acerto” entre os dois enfoques? Infelizmente não é tão fácil assim. Os

contratos dos sistemas de carreira oferecem a seus empregados, após o ingresso por concurso, possibilidades de mais progresso e de responsabilidades variadas. Introduzir desafios próprios dos sistemas profissionais nos sistemas de carreira pode implicar abalos no moral e na motivação dos funcionários. Por outro lado, fazer algumas modificações típicas dos sistemas de carreiras nos sistemas de postos profissionais, a menos que elas se destinem apenas a alguns postos claramente especificados, pode significar mexer no princípio da competição.

O sistema de carreira está sob pressão em todas as economias desenvolvidas do mundo, por não ser flexível e especializado, como exige o mercado de trabalho em geral. Há pouca evidência, no entanto, de que os países da OCDE que adotam esse sistema queiram eliminá-lo. Na verdade, em países de transição em que as principais instituições públicas e privadas passam por maiores transformações, parece ser mais apropriado um amplo sistema baseado em carreiras por causa da prioridade dada aos fundamentos da governança, o que não acontece com o gerencialismo.

Nos países desenvolvidos, há uma tendência de se adotar o sistema de postos profissionais. Mas a desvantagem é que os efeitos negativos desse sistema recaem sobre áreas importantes do governo, como o sentido de valores coletivos, de direção e de responsabilidade. Alguns países que focalizaram seu sistema de emprego público em postos profissionais terminaram por adotar medidas de proteção para evitar a perda de atributos culturais, sobretudo envidando esforços na construção de cultura coletiva no grupo sênior dirigente do governo. Fica no ar, porém, a preocupação de que esses remédios podem ser insuficientes quando o impacto das atuais políticas tiver atingido a cultura do serviço público.

Um emprego para toda a vida?

O emprego estável e com mais garantia do que no setor privado tem sido adotado tradicionalmente no setor público dos países da OCDE. De fato, essa segurança no trabalho e os benefícios na aposentadoria fazem com que, em muitos países, os jovens acabem por buscar um emprego público. Essa situação vem mudando desde os anos 80. As diferenças entre o setor público e o privado estão diminuindo; a legislação está-se tornando mais flexível e os contratos por tempo determinado estão ficando mais comuns. Em 16 países, o *status* de emprego dos servidores civis é muito semelhante ao dos empregados em outros setores.

A mudança em direção a empregos mais temporários – distante, por tanto, das carreiras para toda a vida – parece ser uma realidade do mercado de trabalho contemporâneo. Tem mudado também a forma de recrutamento. Em muitos países da OCDE, cada vez mais recrutam-se trabalhadores do mercado. Independente da estratégia de recrutamento adotada, há semelhança nos princípios adotados: concurso aberto e seleção com base no mérito e na competência.

O tipo do sistema de serviço público de cada país influencia a natureza das reformas adotadas. Os sistemas de carreira que centralizam o recrutamento, o treinamento e a promoção vêm introduzindo reformas como, por exemplo, o concurso aberto e a gestão por objetivos. Por exemplo, a Itália e a Coreia começaram a incorporar a seus procedimentos tradicionais o recrutamento aberto como forma de aumentar a competição e a gestão com base no desempenho. Por outro lado, os sistemas baseados em postos profissionais, em que o

recrutamento e o treinamento são descentralizados, começam a dar orientações centralizadas para que os valores coletivos sejam levados em conta durante o processo de seleção.

Cortando os números do serviço público?

Os anos 80 e 90 assistiram a vários governos fazerem cortes de pessoal para controlar o déficit público.

Em muitos casos, os cortes foram usados para introduzir as reformas gerenciais, mas as verdadeiras razões foram realmente de ordem econômica. Qualquer governo moderno precisa, periodicamente, sintonizar o emprego público com a economia. Nos anos 80 e 90, algumas nações fizeram uma opção radical ao redefinirem e estreitarem o papel do governo. Por exemplo, na Finlândia, as seis maiores empresas, de 1989 para 1990, mudaram seu *status* provocando uma diminuição de 10% no emprego público. Outra medida foi cortar empregos no serviço público existente, a exemplo do que a Alemanha e a Coreia fizeram. Esses cortes costumam ocorrer em resposta a problemas fiscais, que se transformam em crise política.

Pesquisas recentes da OCDE mostram que os cortes têm, em comum, crises políticas e imperativos políticos e administrativos. A idéia de que a causa dos cortes é de cunho político e não gerencial talvez explique por que eles têm resultado em perda de eficiência e de competência. Esses problemas, em nível micro, não exigem maiores razões para se tomarem ações drásticas de controle do emprego público. Há formas de desenvolver melhores estratégias de *downsizing*.

Liberdade para administrar?

Embora a maioria dos países da OCDE adote uma gestão de recursos humanos bastante centralizada, verifica-se que, em pelo menos metade desses países, há um processo de descentralização.

O escopo e o ritmo da descentralização não são iguais, mas sabe-se que grande parte dos países da OCDE vem caminhando no sentido de conferir à gestão de recursos humanos mais flexibilidade e mais liberdade. Em geral, são três as estratégias adotadas: a) transferência da gestão de RH dos organismos centrais para os órgãos de linha; b) simplificação das regras e dos procedimentos; c) desenvolvimento de políticas mais flexíveis.

Um bom indicador para se saber qual o nível da descentralização é verificar se o controle do orçamento de pessoal saiu das agências centrais e passou para os órgãos. Devolver a autoridade orçamentária aos órgãos é tão importante quanto flexibilizar a responsabilidade da gestão dos recursos humanos: número de funcionários, classificação, nivelamento e folha de pagamento. Entre 1986 e 1993, houve devolução da autoridade orçamentária para área de pessoal nos seguintes países: Canadá, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Nova Zelândia, Suécia e Reino Unido.

Em *survey* da OCDE sobre a administração estratégica de recursos humanos, verificou-se que a República Tcheca, a Eslováquia, a Islândia, os Países Baixos, a Nova Zelândia e a Suécia são os países em que houve mais delegação para os assuntos de pessoal. Áustria, Japão, Irlanda e Espanha são os mais centralizados. É necessário observar que, em geral, o sistema de postos profissionais caminha de mãos dadas com maior liberdade de gestão. Em muitos países, essa liberdade

vem acompanhada por uma política de tornar os administradores responsáveis pelos resultados na gestão de pessoal e da organização.

Ainda não se sabe se a tendência do futuro é a descentralização. Sabe-se, entretanto, que, se houver uma tendência para contratos e acordos de desempenho com órgãos, a gestão passará a ter um papel mais estratégico no governo central.

Como administrar os servidores civis seniores?

Muitos países, após descentralizarem a gestão de recursos humanos, viram-se obrigados a se preocupar com seus servidores civis mais graduados.

Nos sistemas que se baseiam em postos de trabalho, o serviço civil sênior é formado por altos executivos e por um *pool* de potenciais altos executivos. Nos sistemas de carreira, o serviço civil sênior é formado por um escalão maior de servidores e pode abranger escalões inferiores e intermediários. Em geral, a definição de servidor civil sênior é determinada pela posição que ocupa. No entanto, em alguns países, especialmente na França e Coréia, usam-se também critérios pessoais, como, por exemplo, nível acadêmico ou posição na hierarquia. Em todos os países, o sistema de promoção baseia-se na avaliação de desempenho e nas competências pessoais.

Estudo da OCDE sobre as reformas em 12 países revela que os dois tipos de serviço civil estão evoluindo. Mostra também por que tanto o sistema de carreiras quanto o de posto de trabalho estão dedicando atenção à administração dos servidores civis seniores. No *survey*, realizado com 29 nações, ao se pedir explicação para a existência de um sistema separado para os servidores civis seniores, 71% dos países responderam que se trata

de ferramenta para induzir uma cultura no serviço civil orientada para o desempenho. Para muitos países, os objetivos do sistema do serviço civil sênior são para garantir a mobilidade de pessoal entre os ministérios. E, finalmente, o terceiro motivo, mais indicado pelo *survey*, foi o de desenvolver futuros líderes no setor público.

É interessante observar a atenção que os países onde foram feitas ambiciosas reformas vêm dando à formação de lideranças. Parece que perseguem dois objetivos conflitantes: o uso de lideranças individuais para fomentar melhor *performance* associada ao desejo de recompor a cultura coletiva do serviço civil, a qual sofreu grande desgaste com as tendências individualistas que caracterizam as mudanças gerenciais. O principal foco dos programas de desenvolvimento de lideranças é capacitar os indivíduos a melhorarem o desempenho do setor público. O objetivo coletivo, mais provável de ser atingido pela socialização que pelo treinamento em si, é uma das prioridades mais baixas. Há o risco de que, em longo prazo, essa dualidade de objetivos se configure em erro.

Claro que a coesão cultural só tem utilidade se for para melhorar a *performance* governamental. Em alguns países onde há um forte e coerente quadro de líderes, o foco em desenvolvimento de lideranças não serve apenas para melhorar o desempenho, mas também para abrir postos de direção para jovens e para novas idéias.

Como modernizar as relações de trabalho?

Existem três grandes tipos de relações de trabalho dos servidores públicos nos países da OCDE. Na Austrália, na Nova Zelândia e na Suécia, os servidores civis são regidos pelas mesmas leis dos

empregados do setor privado. Um segundo grupo de países trata seus servidores da mesma forma que o setor privado, mas com algumas exceções, como, por exemplo, a polícia. O terceiro grupo é composto por países onde os servidores civis têm menos direitos trabalhistas do que os trabalhadores das empresas. De fato, em alguns países, a lei impõe limites às atividades sindicais dos servidores públicos.

**“Em geral,
são três as estratégias
de descentralização
adotadas: transferência
da gestão de RH
dos organismos
centrais para os órgãos
de linha; simplificação
das regras e dos
procedimentos;
desenvolvimento
de políticas mais
flexíveis”**

A influência dos sindicatos na vida desses trabalhadores se dá mais fortemente em áreas como: condições de trabalho, salários e a introdução de novos sistemas para o serviço público. Por outro lado, os sindicatos têm pouca influência em áreas como: desempenho, recrutamento e seleção e número de servidores.

As políticas de modernização do emprego e as mudanças no papel do

Estado fizeram com que a influência dos sindicatos diminuísse em países como a Austrália, a Nova Zelândia e o Reino Unido. Isso não quer dizer que, obrigatoriamente, em outros países isso ocorra. A questão principal não é o que acontece no setor público, mas o que acontece na estrutura das relações de trabalho como um todo e também no quanto o governo de um país contribui para as taxas de emprego. Na atual

- *envelhecimento da população* – Nos próximos 5 a 15 anos, uma grande quantidade de servidores civis estará aposentando-se na maioria dos países da OCDE. Para enfrentar esse problema, os países estão assumindo iniciativas para reter os empregados mais velhos e reformar o sistema de aposentadoria (*vide* Figura 1).

- *competição do mercado de trabalho* – Os governos precisam competir por talentos

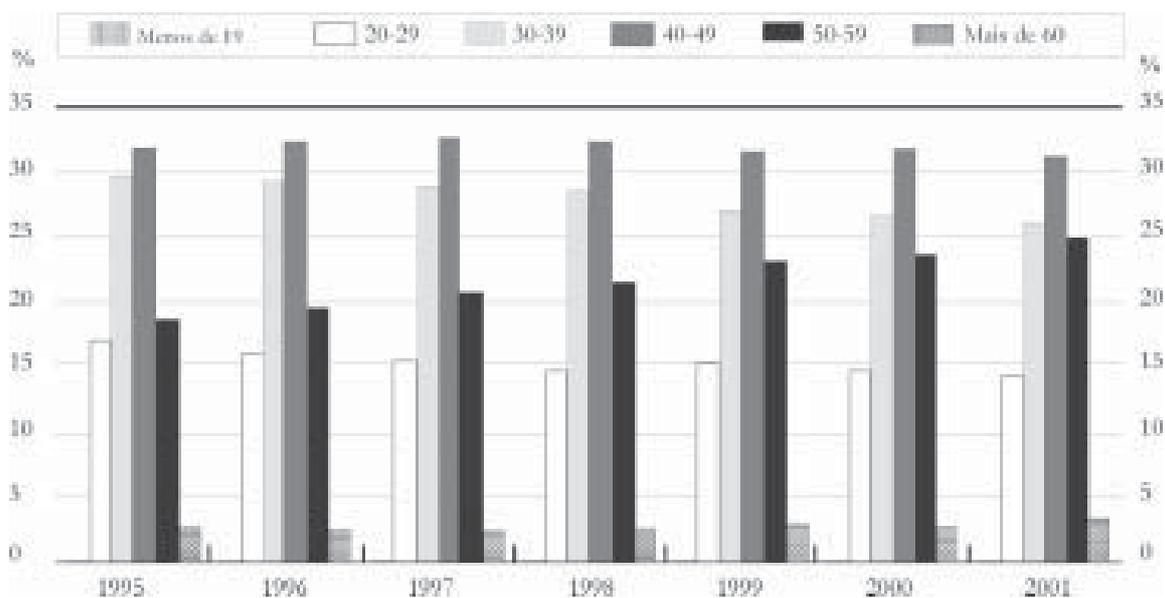


Figura 1: Evolução da idade média dos servidores públicos em alguns países da OCDE selecionados.

conjuntura fiscal, é possível que continue a haver conflitos entre governo e sindicatos nos países mais desenvolvidos da Europa. Até agora, não se sabe o que vai prevalecer, se a via inglesa, em que a influência dos sindicatos dos servidores públicos é pequena, ou se a via escandinava e irlandesa, com novos padrões de acordos governamentais.

Insuficiência de servidores?

Muitos países da OCDE vêm enfrentando uma crise nos quadros de servidores, pelas seguintes razões:

com o setor privado. Profissionais altamente qualificados buscam mudar para as empresas privadas em busca de novas oportunidades e desafios, e os governos têm dificuldade para retê-los.

- *a imagem do governo como empregador* – Os servidores civis perderam *status* na sociedade e boas condições de emprego. O resultado é que jovens graduados não se sentem atraídos para trabalhar no setor público.

É para combater essa perda de competitividade do setor público como empregador que muitos governos estão tentando modernizar suas políticas de emprego.

Quem é o responsável?

Todos os governantes da OCDE partilham o ideal de ter um serviço público profissional capaz de tomar decisões objetivas, oferecer serviço de qualidade para todos os cidadãos e se encarregar de dar continuidade ao sistema administrativo. Mas é também fundamental que, em cada país, os servidores públicos sejam responsabilizados pela vontade política do governante do momento. Como equilibrar as necessidades da continuidade profissional e a responsabilidade política é uma questão chave da governança pública.

Há uma enorme diversidade sobre a interface entre a administração e a política nos países da OCDE. Em alguns deles, a cada mudança de governo há novas indicações de executivos seniores para todo o serviço público. Em outros, o *turnover* é relativamente baixo. Há países em que a filiação a partidos é importante para a indicação do cargo; em outros, os servidores não podem, por questões de profissionalismo, alinhar-se a nenhum partido político. Há também nações que procuram criar uma cultura apolítica para o serviço público e há outras em que os grupos de lideranças envolvem políticos e servidores públicos.

Qual o melhor caminho? A única resposta a essa questão está no contexto dos acordos constitucionais e culturais de cada sociedade. Em todos os sistemas, a cultura do profissionalismo é incentivada independentemente do processo adotado para a indicação dos escalões superiores. Em alguns sistemas, não é importante dispor de serviço público formalmente apolítico, porque há outras formas de controle do poder político, como um legislativo forte, um sistema estatutário bem desenvolvido, além de limitações judiciais sobre o poder político, ou mesmo uma

poderosa cultura de profissionalismo partidário.

O que fica evidente é que algumas das mudanças nas práticas de emprego da OCDE causam impacto na interface político-administrativa. Por exemplo, em países de tradição “Westminster”, se, por um lado, cada vez mais se faz uso da proteção estatutária (por exemplo, os reguladores econômicos), por outro, aumenta-se o número de indicações políticas por parte de ministros.

E agora, o que vai acontecer?

Nas últimas duas décadas, as principais tendências de modernização do emprego público foram influenciadas por uma série de fatores, como o surgimento de problemas novos, mudanças no mercado de trabalho e novas idéias de gestão. A conclusão mais importante desse estudo da OCDE é que os dois sistemas arquetipos do serviço público – o de carreira e o de postos profissionais – estão, ambos, sob pressão. Verificou-se também que as ações tomadas até o momento são adaptações ou instrumentos usados para responder a determinados problemas, sem dar atenção ao impacto que se pode produzir no sistema da gestão pública como um todo. É necessário, no entanto, dar maior atenção a esses assuntos sistêmicos e, em particular, a três dilemas fundamentais:

- a dificuldade de os governos atraírem e manterem profissionais capazes de atender demandas cada vez mais qualificadas e de alta qualidade;
- a interconexão dos problemas públicos, a fragmentação da ação pública e a individualização das responsabilidades e dos incentivos do serviço público; e
- a necessidade de atrair e motivar executivos seniores que respondam às

demandas de alta *performance* de um ministério moderno e, ao mesmo tempo, os mantenha em um governo cuja tradição é o interesse público.

Conclui-se também que essa importante área de debate e de ações da gestão pública nos países da OCDE ainda se encontra em estágio relativamente imaturo. Em médio

prazo, parece que os países com sistemas baseados em carreiras estarão trabalhando para incorporar mais pressões de mercado, enquanto os que têm sistema de postos profissionais estão buscando formas de fortalecer a coesão cultural. Não está claro ainda qual das atuais modificações se transformará na tendência preponderante.

Nota

*Este artigo foi publicado originalmente pela OCDE, em inglês e francês, com os títulos: “Policy brief : Public sector modernisation: modernising public employment”; “Synthèse : la modernisation du secteur public: moderniser l’emploi public”. OECD, 2004. All rights reserved. A qualidade da tradução para o português e sua coerência com o texto original é de responsabilidade da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Tradução: Mônica Lúcia R. Fernandes.

Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Introdução

É crescente o envolvimento de organizações públicas e privadas com alianças e parcerias, conforme estudos a serem apresentados neste trabalho. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações precisa ser desenvolvida, com especial atenção para o setor público, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou pelo incremento de redes entre organizações e sistemas.

Essa nova abordagem para a coordenação interorganizacional no âmbito do planejamento governamental pode resultar em algum tipo de “organização virtual” para o setor público, à semelhança do que já ocorre no setor privado, requerendo o suporte de sistemas interorganizacionais, habilidades específicas e compromisso por parte das organizações envolvidas.

Para explorar o tema, o trabalho foi estruturado em sete tópicos, incluindo esta introdução. Na seqüência é apresentado o contexto que condiciona e estimula

as organizações a migrarem para a nova abordagem de colaboração. Em seguida, é apresentado um estudo sobre o conceito de “organização virtual” e suas implicações. Os dois tópicos seguintes abordam a questão da gestão da informação no âmbito da coordenação interorganizacional, tanto no processo de planejamento propriamente dito quanto na fase de implementação dos planos, e fundamentam a necessidade da introdução do conceito de “ambiente informacional cooperativo”, discutido em tópico próprio.

A conclusão destaca a importância da reflexão sobre as implicações e possibilidades que os conceitos relativos a organizações virtuais podem trazer para a gestão da informação no âmbito da coordenação interorganizacional no setor público, de forma a contribuir para incrementar a efetividade da ação de governo.

Contexto

É cada vez maior o envolvimento das organizações com alianças e parcerias que as levam a agir além das tradicionais fronteiras organizacionais (AUSTIN, 2002; BRADNER, 2002; GLENDINNING, 2003; MOLINA, 2001). Os desafios que as organizações enfrentam requerem cada vez mais o esforço colaborativo e a efetiva ação coordenada de várias organizações, incluindo o governo, o setor privado e o terceiro setor. Colaborar tornou-se um imperativo.

Nessa nova era, tradicionais conceitos são abandonados ou questionados, e o próprio conceito de “organização” está mudando, de forma a refletir os desafios inerentes ao novo ambiente. Na sociedade interconectada, a fonte primária de criação de valor mudou a ênfase da produtividade para os relacionamentos, e a capacidade

de colaborar precisa tornar-se uma competência-chave para a organização (CASTELLS, 1998; FILOS, 2001). Molina (2001) também afirma que a mais importante competência é a habilidade para integrar as competências dos parceiros.

Também para Bradner (2002), tecnologias “virtuais” e globalização estão conduzindo a um *blurring* (perda de nitidez) das fronteiras organizacionais. Burnett (2000) afirma que as pessoas tendem a manter a atenção em recursos úteis que estão fora das fronteiras de suas organizações e cujas possibilidades de incorporação à ação organizacional pela tecnologia são muitas atualmente.

Riemp (1998) declara que as fronteiras organizacionais estão-se dissolvendo como forma de reação mais rápida às necessidades do consumidor. Entretanto, quando as fronteiras organizacionais se tornam indistintas por meio do compartilhamento de processos, *expertise* pessoal e de outros recursos, novas fontes de integridade organizacional e de identidade e propriedade do capital intelectual precisam ser discutidas (MERALI, 2002).

Novas formas organizacionais são possíveis, porque a tecnologia da informação tem a capacidade de mudar a configuração tradicional de espaço-tempo (SCHULTZE, 2000). Para esse autor, grandes transformações estão ocorrendo nas estruturas sociais e organizacionais, associadas com o uso intensivo das tecnologias de informação.

Acima de tudo, arranjos organizacionais mais flexíveis demandam e facilitam maneiras de pensar que transcendem estreitos domínios profissionais, de serviço ou de setor (GLENDINNING, 2003). Considerando que muitas habilidades e recursos essenciais para a organização estão fora de suas fronteiras e, portanto, fora do controle

direto da gerência, parcerias e alianças não devem mais ser vistas como opção, mas como necessidade. Para Filos (2001), sinergias são inerentes em relacionamentos interativos e multifacetados, e nenhuma organização hoje pode permanecer como “uma ilha”.

Nesse contexto, o desenvolvimento de ambientes de informação cooperativos é uma questão que tem-se tornado mais e mais importante. Arcieri (2002) credita esse fato a uma explosão da disponibilidade de redes e ao contínuo crescimento da presença de sistemas de informação no dia-a-dia das organizações.

Entretanto, as tradicionais metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação têm foco em necessidades informacionais específicas de uma organização (ALBERTIN, 1999; BIO, 1996; EIN-DOR; SEGEV, 1986; SAVIANI, 1998; SHIMIZU, 1994; YOURDON, 1990). Assim, as organizações têm desenvolvido seus próprios sistemas de informação sem necessariamente pensar em cooperação com outras entidades fora de suas fronteiras. Agora que a conectividade é tecnicamente possível e economicamente viável, a integração entre sistemas ligados prova-se mais difícil de se obter (ARCIERI, 2002).

Ademais, a migração para um ambiente colaborativo com a prevalência de sistemas interorganizacionais pode ser considerada uma mudança de paradigma, na forma sugerida por Kuhn (1982). Para enfrentar esse desafio, talvez sejam necessários não apenas novos ambientes informacionais, mas também novas organizações. Mas como seria essa “nova organização” requerida pelo novo paradigma?

As novas organizações

Existe uma profusão de termos correntemente usados para descrever a

“nova organização”: organização ágil, organização em rede, organização virtual, organização estendida (*extended enterprise*), organização do conhecimento (*knowledge enterprise*), organização do aprendizado (*learning organization*) e organização “inteligente” (*smart organization*), os quais são sugeridos pelos autores a seguir: Aladwani (2002); Baker (2002); Bradner (2003); Burnett (2000); Camarinha-Matos (2001); Carbo (2003); Castelfranchi (2002); Devine

“Aplicar a idéia de organização virtual significa que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, em que a informação requerida estaria disponível independentemente da real estrutura hierárquica e de eventuais diferenças tecnológicas”

(2001); Filos (2001); Frenkel (2001); Goranson (2001); Inkpen (2001); Merali (2002); Molina (2001); Mundim (2001); Ricci (2002); Riempp (1998); Shumar (2002); Silva (2001).

Goranson (2001) assume que as organizações virtuais podem ser desenvolvidas nas seguintes situações: a) quando uma organização singular se divide em várias

organizações distribuídas; b) quando o trabalho é distribuído entre várias organizações diferentes; e c) quando a organização virtual é “oportunista”, isto é, quando ela é desenvolvida apenas para aproveitar uma oportunidade, sem senso de permanência. Em qualquer situação, um ambiente informacional cooperativo é condição para o sucesso da organização virtual.

Essa relação entre o conceito de organização virtual e redes informacionais deriva da noção implícita de agilidade presente no conceito. Para Devine (2001), uma organização virtual é uma coleção de entidades geograficamente distribuídas e funcional e/ou culturalmente diversas, que são conectadas por meio de tecnologias da informação e comunicação e apóiam-se em relacionamentos laterais e dinâmicos para a necessária coordenação das ações.

Para Silva (2001), conceitos organizacionais como *supply chain*, *extended enterprise* e *virtual enterprise* sugerem idéias de distribuição, descentralização, dinamismo, autonomia e agilidade. Frenkel (2001) declara que organizações virtuais representam a colaboração de grupos de organizações autônomas e preexistentes, as quais seletivamente compartilham *expertise*, habilidades e recursos para se alcançar um produto ou serviço comum.

Para Riempp (1998), uma organização virtual é uma coalizão temporária de várias organizações legalmente independentes, com o propósito de oferecerem conjuntamente um produto ou um serviço. Também para Camarinha-Matos (2001), uma organização virtual é um consórcio de organizações que compartilham habilidades e recursos. No mesmo sentido, Molina (2001) define organização virtual como redes temporárias de organizações independentes, conectadas pela tecnologia

da informação, as quais compartilham competências, infra-estrutura e processos de negócio, com o propósito de atenderem a uma demanda específica do mercado.

Para Ricci (2002), uma organização virtual ocorre em resposta às necessidades do consumidor e é uma agregação temporária de organizações autônomas e, possivelmente, heterogêneas, concebida para prover flexibilidade e adaptabilidade às mudanças freqüentes que caracterizam os cenários de negócio.

Assim, modelos e tecnologias para uma organização virtual têm de fazer face aos fortes requerimentos resultantes da necessidade de integrar e coordenar atividades distribuídas, as quais devem cooperar e comunicar-se entre si, a despeito da heterogeneidade de plataformas tecnológicas e da imprevisibilidade do ambiente.

Para Mundim (2001), vários fatores direcionam a crescente cooperação entre organizações, como as rápidas transformações tecnológicas, o processo de globalização e a tendência de concentração em competências-chave (*core competencies*). Uma organização virtual seria baseada na integração de competências entre organizações independentes, provendo um produto ou serviço que não poderia ser oferecido em tempo e com custo adequado por nenhum dos parceiros sozinho.

Entretanto, a despeito do fato de que as organizações estão-se movendo em direção à cooperação, a transição na era digital envolve muito mais que estabelecer uma infra-estrutura tecnológica e requer mais que apenas a habilidade de colaborar com parceiros. O desafio inclui aprender a desenvolver projetos envolvendo diferentes times, de diferentes organizações, e algumas questões sobre fronteiras e

integração social devem ser consideradas: como promover integração e como o trabalho cooperativo pode ter sua *performance* aumentada?

Nesse novo contexto, a necessidade de confiança e o nível de confiança devem ser objeto de especial atenção no desenvolvimento e na gestão de parcerias. O estabelecimento de apropriados níveis de confiança e de controle dependerá de fatores culturais e organizacionais (CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002).

Outras questões, como identidade organizacional, integridade e propriedade, emergem quando as organizações utilizam a tecnologia para desenvolver novos tipos de relacionamentos, compartilhando recursos e processos através de fronteiras redefinidas no *cyberspace* ((MERALI, 2002).

Quanto à duração dos relacionamentos, apesar de, comumente, o conceito de organização virtual estar associado a curta duração (CAMARINHA-MATOS, 2001; MOLINA, 2001, RICCI, 2002; RIEMPP, 1998), alguns relacionamentos parecem não ter tempo definido para terminar, e algumas alianças estratégicas persistem além da vida útil anteriormente prevista (INKPEN, 2001).

Nesse ponto, a partir dos estudos efetuados e para efeito deste trabalho, uma organização virtual é definida como uma parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de, conjuntamente, oferecerem produtos ou proverem serviços aos clientes/usuários, que a percebem como uma organização singular. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de maneira sinérgica, incrementando a efetividade a um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho.

No setor público, a questão central é como os planos governamentais deveriam ser formulados e implementados,

levando-se em conta a coordenação interorganizacional e a gestão cooperativa da informação não apenas envolvendo as organizações públicas de todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas também as organizações privadas e não governamentais. Esses aspectos parecem ter papel fundamental a desempenhar no sucesso dos planos governamentais, como será apresentado a seguir.

Planejamento governamental e coordenação interorganizacional

Para cumprir suas responsabilidades, o governo desenvolve políticas públicas para atingir certos objetivos, por meio do uso dos meios disponíveis (AWAMLEH, 1990, BAILEY, 1990). Política pública significa o escopo de atividades associadas ao governo e a seus agentes – o assim chamado setor público (LEVITT, 1980).

Richards (2002) afirma que “política” é um termo geral usado para descrever a decisão formal ou o plano de ação adotado por um agente, seja ele um indivíduo, organização ou governo, para se atingir uma meta específica. Quanto à expressão “política pública”, Richards a descreve como específica e aplicada a uma decisão formal ou a um plano de ação a ser levado a efeito e que, pelo menos, envolva uma organização estatal.

Para Levitt (1980), a política pública ocorre em conexão com as responsabilidades do governo em uma sociedade democrática, na qual os membros da sociedade (indivíduos e grupos) explicitamente delegam certos poderes e deveres a instituições governamentais e esperam ser afetados, positivamente, por alguns dos resultados da ação governamental.

Apesar do fato de o governo desenvolver políticas específicas para diferentes

necessidades e expectativas, Levitt (1980) destaca que a separação das políticas públicas em áreas, de fato, distorce o quadro real. Ainda que isso seja comumente feito e facilite a análise, as políticas públicas são mais acuradamente percebidas como se sobrepondo e trocando influências que interagem entre si e com outras forças. Para Levitt, tratar as políticas públicas de forma compartimentada e descrever fronteiras em torno delas é mais parte do imaginário do que da realidade, mesmo que isso seja conveniente por razões descritivas.

Para Richards (2002), a arena política tem-se tornado visivelmente mais congestionada – existem mais atores envolvidos, as fronteiras entre as esferas pública e privada tornaram-se menos precisas e o comando do governo sobre o processo político precisou mudar. Richards refere-se a isso como um quadro de governança:

“Governança é um termo usado para destacar a natureza da mudança no processo político nas décadas recentes. Em particular, ele chama a atenção para a crescente variedade de terrenos e atores envolvidos na elaboração de políticas públicas. Assim, ele demanda que nós consideremos todos os atores e terrenos envolvidos, além do *core executive*, no *policy making process*”

O conceito de governança apresentado é importante, porque o governo opera em ambiente diversificado, fragmentado, complexo e descentralizado, requerendo a atuação de verdadeiros “empreendedores políticos” (KRANE, 1990). Nesse processo, a preocupação do setor público com a *accountability* poderia promover a importação de práticas gerenciais similares às aquelas existentes no setor privado (ELCOCK, 1990).

Mandell (1990) concorda que é importante aplicar ao setor público alguns conceitos do setor privado, mas destaca que os gestores públicos podem precisar desenvolver outros modelos que mais precisamente reflitam os diferentes contextos do setor público. Mandell exemplifica sua advertência com a tentativa de aplicar o conceito de gestão estratégica para a gestão no setor público.

O conceito de gestão estratégica é baseado em uma perspectiva intra-organizacional e com ênfase no comportamento estratégico de um gestor dentro de sua própria organização. Gestão estratégica implica que há uma relação direta entre a formulação da estratégia e a implementação baseada no comportamento estratégico do gestor e na sua habilidade em controlar relações externas. No setor público, isso pode ser uma difícil tarefa, porque os gestores públicos estão habitualmente envolvidos em um complexo sistema de redes (AGRANOFF, 1990).

Dessa forma, distinguir entre modelos de gestão estratégica de acordo com a perspectiva intra ou interorganizacional é crítico para o entendimento dos diferentes comportamentos requeridos em redes interorganizacionais. Para Mandell (1990), em uma rede intra-organizacional, o controle é percebido a partir de uma autoridade legitimada, que flui de maneira hierárquica. Estratégias são desenvolvidas pela alta gerência da organização, com o entendimento de que elas serão implementadas por membros da organização, que, por sua vez, são responsáveis perante aqueles que estão no topo da cadeia hierárquica.

Porém, isso não significa que todas as estratégias são implementadas da forma que a alta gerência planejou. Assim, a ênfase da alta gerência deve ser na habilidade em controlar as ações dos membros da

organização, e não apenas na autoridade legitimada que ela detém.

Estendendo seu argumento, Mandell (1990) afirma que, em um modelo interorganizacional, o controle não é o relacionamento dominante. Os membros de uma rede podem representar diferentes níveis de governo, não havendo, necessariamente, uma relação hierárquica entre si.

De fato, a realidade é que diferentes níveis de governo podem agir, e frequentemente agem, como unidades autônomas ou semi-autônomas, dependendo do sistema de governo. Adicionalmente, uma rede também pode incluir membros que são de um mesmo nível de governo ou que representam entidades do setor privado ou entidades sem fins lucrativos.

A consequência é que, ao contrário do setor privado, em que conglomerados são controlados por uma organização “pai”, cada membro de uma rede do setor público pode agir independentemente dos outros membros. Assim, a natureza do poder em uma rede interorganizacional é distinta daquela encontrada em relações intra-organizacionais.

Baseado em uma perspectiva intra-organizacional, o sucesso na implementação das estratégias definidas pela alta gerência depende de sua habilidade em controlar as ações dos membros da organização. Em uma rede interorganizacional, isso não acontece, porque os membros dessas redes precisam de outros para cumprir suas próprias metas. Assim, o poder em uma rede interorganizacional reside na capacidade de uma particular organização influenciar a viabilidade da rede.

Dessa forma, o poder em uma rede interorganizacional no setor público precisa ser visto como diverso, não descentralizado, porque cada organização da rede tem,

potencialmente, igual poder. A consequência é que a gerência da rede não pode ser baseada na imposição de poder, mas na habilidade de efetivamente barganhar e negociar com os demais membros da rede (MANDELL, 1990).

Outra distinção entre a gestão de redes intra e interorganizacional é a diversidade de ambientes. Uma rede intra-organizacional, pela sua própria natureza, é baseada nas ações de um gestor específico

“Considerando que muitas habilidades e recursos essenciais para a organização estão fora de suas fronteiras, e, portanto, fora do controle direto da gerência, parcerias e alianças não devem mais ser vistas como opções, mas como uma necessidade”

em particular ambiente organizacional. Gestores no setor público, porém, podem ser envolvidos em mais de uma rede ao mesmo tempo.

Essas redes podem-se sobrepor e frequentemente influenciam as ações umas das outras, sendo de primária importância a necessidade de entender que estratégias em uma rede interorganizacional não podem ser desenvolvidas baseadas nos

tradicionais conceitos aplicados aos ambientes intra-organizacionais.

De acordo com Mandell (1990), as três principais características da gestão inter-governamental são: resolução de problemas, redes de comunicação e comportamento estratégico. Essas características referem-se à habilidade para atingir coordenação e controle, para desenvolver um padrão de contatos dentro de um sistema de redes e para gerenciar interdependências – a ênfase está na habilidade de gerenciar relações em um sistema de organizações, o que pode implicar algum tipo de “barganha” entre as organizações participantes.

O processo de barganha em redes é destacado por Bruijn (2002), Levitt (1980) e Younis (1990), que destacam que o processo decisório em redes organizacionais é um jogo de toma-lá-dá-cá (*give and take*). Os vários atores em uma rede de organizações constantemente estão envolvidos em um jogo em que os problemas de um jogador estão conectados às soluções de outro jogador.

Assim, como em uma organização virtual, o processo de planejamento no setor público envolve a participação de várias organizações e de vários atores, e a capacidade de coordenar as teias de interesses e recursos definirá o sucesso na formulação dos planos, o que, entretanto, não assegura o êxito na implementação. É este mundo real da implementação de políticas públicas que será discutido no próximo tópico.

Implementação de políticas e coordenação interorganizacional

De acordo com Younis (1990), tradicionalmente os estudos de políticas públicas têm sido divididos em três estágios: elaboração de políticas, implementação de

políticas e avaliação de políticas. O estágio de implementação, entretanto, recebeu, por um longo tempo, uma abordagem tipo *black box*, como se as decisões políticas fossem automaticamente levadas a efeito pelo sistema da forma como planejadas e gerando os resultados esperados.

Para Krane (1990), planos estratégicos permanecem meros sonhos se não forem transformados em ações. Assim, implementar significa produzir, alcançar, levar a efeito. Mas o que está sendo implementado? “Uma política, naturalmente”, responde Younis (1990). E uma política, de acordo com Dunsire (1990), em qualquer campo, é tão boa quanto sua implementação. De fato, a legitimidade de uma política sustenta-se ou falha de acordo com o sucesso ou insucesso de sua implementação (URIO, 1990).

O’Toole (1990) afirma que existem duas abordagens básicas para o estudo de implementação de políticas que envolvem diversas organizações, largamente reconhecidas pela literatura: as perspectivas *top-down* e *bottom-up*. Para O’Toole, o tipo de estrutura administrativa que melhor serve à implementação de políticas é objeto de conflito entre pesquisadores.

Para certos tipos de políticas, o controle central pode resultar em um processo de implementação relativamente tranquilo, ainda que isso impeça o produto da implementação. Teorias baseadas na perspectiva *bottom-up* focalizam a importância de compatibilizar a estrutura de implementação com as complexidades do problema a ser resolvido pela política, se, de fato, produtos e eventualmente resultados devem ser satisfatoriamente alcançados.

Já nos casos de problemas claramente percebidos e entendidos, passíveis de serem enfrentados pelas tecnologias conhecidas, processo e produto podem-se

ambos beneficiar de um esquema mais próximo do *top-down*. A conclusão é que tanto a perspectiva *top-down* quanto a perspectiva *bottom-up* têm mérito, mas precisam ser aplicadas cuidadosamente e de acordo com o ambiente e as variáveis envolvidas.

Para Levitt (1980), Morgan (1990) e Younis (1990), é difícil, e talvez não desejável, separar a implementação do *policy-making* – o mais importante seria a percepção de quando a ação dos formuladores pára e quando a ação dos implementadores começa.

Assim, políticas públicas não são apenas as intenções, mas também as ações do governo (LEVITT, 1980); e os objetivos e as intenções podem sempre ser expressos de formas alternativas, por meio de instrumentos alternativos. Para Levitt, os instrumentos para implementação de políticas referem-se a pessoas, organizações, dispositivos e serviços por meio dos quais as políticas são expressas, e a maneira pela qual esses instrumentos são aplicados e seus efeitos monitorados constitui o conceito de *enforcement*.

O conceito de *enforcement*, para Levitt (1980), também contempla os poderes disponíveis para observar e influenciar a implementação das políticas. Richards (2002) afirma que o governo tem acesso a capacidades coercitivas, de várias formas, pelas quais pode não apenas ordenar e assegurar seu apelo à obediência, mas também à implementação de políticas por parte da burocracia governamental.

No começo dos anos 80, entretanto, o modelo burocrático tradicional foi desafiado por nova forma de relações interorganizacionais, reconhecida por Gage (1990) como *networks*. Richards (2002) afirma que o Estado tornou-se uma coleção de *networks* interorganizacionais estabelecidas por atores governamentais e da sociedade.

Para Richards (2002), um desafio-chave para o governo é viabilizar essas *networks* e encontrar novas formas de cooperação. Richards também afirma que existe uma mudança de hierarquia, no sentido weberiano, para *heterarchy*, que está relacionada ao trabalho em rede.

De fato, o processo de implementação ocorrerá tipicamente em *networks* multi-organizacionais. *Networks* de implementação são sistemas de atores de diferentes organizações, que se envolvem no cumprimento dos objetivos de uma política, um bem coletivo, muito possivelmente por diferentes razões (AGRANOFF, 1990; LEVITT, 1980; PORTER, 1990; TRAUTH, 1990; WRIGHT, 1990).

Dessa forma, quaisquer que sejam as decisões políticas e suas conseqüências, o processo de implementação é caracterizado pela ênfase em sua natureza interorganizacional. Tendo em vista a complexidade da ação conjunta, há a necessidade de construção e gestão de “ambientes informacionais cooperativos”, objeto de discussão no próximo tópico.

Ambientes informacionais cooperativos

Relacionamentos são, indubitavelmente, uma poderosa fonte de criação de valor, mas Spinoza (2001) afirma que é necessária a adoção de políticas que assegurem a geração, o uso, a manutenção e a disseminação do capital intelectual na rede, isto é, a gestão da informação em uma organização virtual, configurando o que se pode chamar de “ambientes informacionais cooperativos”.

Em relação ao desenvolvimento de ambientes informacionais cooperativos, os problemas realmente difíceis quase nunca são os técnicos, mas aqueles que têm

natureza organizacional (ARCIERI, 2002). De fato, nos últimos anos, a disponibilidade de poder computacional e de conectividade a preços acessíveis tem alcançado níveis que seriam inacreditáveis há apenas 20 anos. Isso torna quase factível a implementação de qualquer solução técnica que seja necessária.

Para além de questões técnicas, o grande desafio é construir um sistema de informação cooperativo capaz de dar suporte à maneira pela qual as organizações interagem, sendo minimamente intrusivo e favorável a uma real e efetiva cooperação. A questão é a capacidade de esse sistema integrar diferentes tipos de abordagens, arquiteturas, tecnologias e, acima de tudo, o entendimento sobre cada domínio em particular (SILVA, 2001).

Novas formas de interoperabilidade precisam ser alcançadas, e um dos objetivos mais difíceis de se alcançar em um desenvolvimento de sistemas de informação cooperativos é a coerência dos conjuntos de dados geralmente distribuídos. Para Arcieri (2002), por um lado, de fato, os dados são independente e autonomamente gerenciados pelas várias organizações. Por outro lado, os dados são necessários e são usados também fora da organização que os produz, gerencia e controla as mudanças.

Mutschke (2001) argumenta que a estrutura social é um fator-chave no entendimento da difusão de idéias, da transferência de conhecimento e, mais importante, na criação de novo conhecimento. Também, para Castelfranchi (2002) e Burnett (2000), o acesso à informação não é mais concebido apenas como problema técnico, mas como processo social, por causa de aspectos dominantes, como direitos, privacidade e papéis.

Assim, o real desafio na construção e gestão de ambientes informacionais

cooperativos é o compartilhamento de significados, uma vez que a informação – como o conteúdo da interação social – provê os materiais brutos a partir dos quais a “construção de significados” pode acontecer. Para Wilson (1999), algum tipo de incerteza resulta de imprecisas palavras e idéias. Reduzir esse tipo de incerteza é construir “significados comuns”.

Em outro trabalho, Wilson (2002) qualifica informação como conceito socialmente construído, e, como parte de um processo social, a informação está relacionada com a percepção humana, com a idéia de “significado”. Wilson também destaca que as abordagens humanísticas geralmente vêm a realidade social como construída por meio da ação social da parte das pessoas, que levam a efeito atos que têm significado para elas.

Para Dobson (2002), nosso conhecimento da realidade é resultado do condicionamento social e, portanto, não pode ser entendido independentemente dos atores sociais envolvidos no processo de derivação de conhecimento. Wilson (1980) destaca que diferentes atores têm diferentes percepções do mesmo fenômeno ou da mesma situação.

Construção social e significado, portanto, tornam-se centrais para a maioria dos humanistas, em contraste com visões positivistas da natureza da realidade social, na qual fatos sociais podem ser conhecidos com certeza e leis de causa e efeito podem ser descobertas e aplicadas (WILSON, 1980).

Para Allen e Wilson (2003), o significado “é transmitido, reproduzido e criado por meio de símbolos e linguagem”. De acordo com esses autores, o significado organizacional restringe a ação de seus próprios criadores. Esse tipo de construto poderia ser mais entendido com a análise das sagas organizacionais, das lendas, dos

mitos e das estórias, os quais moldam a cultura organizacional.

Para Allen (2000), diferentes organizações, com diferentes culturas organizacionais, irão, inerentemente, ter visões diferentes de como um dado sistema poderia ser gerenciado, usado e desenvolvido. Dando suporte a essas diferenças, estão perspectivas organizacionais e profissionais muito diferentes (GLENDINNING, 2003). Assim, o sucesso de um ambiente informacional cooperativo depende de quão bem gerenciadas forem as diferentes culturas organizacionais.

Também os relacionamentos interpessoais freqüentemente influenciam o compartilhamento de informações, de acordo com Kolekofski (2003). Amizade e contatos pessoais influenciam fortemente a comunicação entre indivíduos. Kolekofski ainda destaca que esses fatores contribuem para o incremento do compartilhamento da informação. Auto-interesse e reciprocidade também desempenham papéis importantes no compartilhamento da informação.

Kolekofski (2003) adicionalmente menciona que a qualidade percebida da informação pode ser um importante fator para avaliar auto-interesse e reciprocidade. Se a informação compartilhada é percebida como ruim, um temor de retribuição e culpa pode ser induzido. Entretanto, mediadores com atitudes pró-sociais e normas organizacionais positivas (políticas, procedimentos e cultura) podem mitigar ou superar aquele impacto negativo.

Para Castelfranchi (2002), uma ontologia existe para ser compartilhada, para ser institucionalmente padronizada ou para ser negociada entre os agentes com a finalidade de entendimento mútuo, intercâmbio de informações e colaboração. Adicionalmente, numa comunidade,

nenhuma comunicação efetiva ou cooperação é possível sem algum nível de interpretação comum do mundo e de entendimento mútuo.

Uma ontologia compartilhada, porém, não nasce pronta ou como resultado de mágica; é produto de interpretação comum do mundo e das experiências, da interação e da cooperação. E alguma forma de negociação implícita ou explícita sobre significados e como são os

“A despeito dos esforços dos governos para incrementar o uso da tecnologia da informação, os sistemas de informação governamentais, muitas vezes, ainda constituem um imenso conjunto de ilhas, conectadas quase que apenas por links”

problemas sociais de compartilhamento e de mútuo entendimento são realmente as questões subliminares que importam. É necessário, então, oferecer oportunidades para se construir o entendimento mútuo (AUSTIN, 2002).

Para considerar o contexto do usuário, os novos ambientes informacionais cooperativos precisam ser desenvolvidos usando uma perspectiva centrada no

usuário, a despeito dos diferentes ambientes organizacionais de onde provêm os usuários. Mutschke (2001) propõe uma técnica, que chamou de “análise socio-cognitiva”, para lidar com a questão do significado comum em redes. Mutschke descreve essa técnica como uma representação de metaestruturas, como a estrutura social de um campo de pesquisa que usa informação bibliográfica.

Dessa forma, os ambientes informacionais cooperativos a serem desenvolvidos devem ser socialmente especificados e integrados, e esses ambientes precisam estar envolvidos em relacionamentos sociais reais, porque eles têm de atuar como mediadores entre humanos (CASTELFRANCHI, 2002). Esse tipo de ambiente irá funcionar no que Mutschke (2001) chamou de “rede social”. Mutschke define “rede social” como uma comunidade comportamental e social e usa essa noção para descrever relacionamentos e interações entre os atores sociais.

Para Castelfranchi (2002), a nova palavra-chave é interação: interação com um ambiente envolvente, entre vários sistemas heterogêneos distribuídos em uma rede, com usuários humanos e entre humanos, por meio de computadores e sistemas.

Conclusão

Este trabalho destacou a importância da coordenação interorganizacional no planejamento governamental, que deveria estar apoiada em ambiente informacional cooperativo, gerenciado por uma organização pública virtual. Esse tipo de ambiente cooperativo, de acordo com Castells (1998), pode prover a eficiência dos governos, que são dependentes da capacidade de processar informação e de assegurar um processo decisório compartilhado.

Choo (1998) apresenta a informação como metarrecurso, com enfoque para a importância do gerenciamento da informação para a organização “inteligente”. A partir de um ciclo informacional definido em uma estrutura de rede, Choo destaca a questão da cultura do compartilhamento da informação e da colaboração como fator-chave para a competitividade das organizações.

Nesse contexto, um claro entendimento dos processos intra e interorganizacionais é importante, particularmente para desenvolver estratégias efetivas a fim de que gerem a transformação organizacional em relação a um ambiente dinâmico e interconectado em que opera o planejamento governamental.

Tendo de suprir muitas e complexas necessidades sociais e com escassos e pré-alocados recursos, o processo de planejamento governamental ainda precisa lidar com organizações de culturas e políticas de pessoal distintas, orçamentos e metas separados e provavelmente uma longa tradição de independência.

No novo ambiente cooperativo, é preciso promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, ao mesmo tempo que desaparece ou é bastante reduzido o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio.

No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer a motivação das organizações públicas para a adoção de formas mais colaborativas de trabalho.

Aplicar a idéia de organização virtual ao processo de planejamento governamental significa que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, em que a

informação requerida estaria disponível independentemente da real estrutura hierárquica e de eventuais diferenças tecnológicas dos sistemas que fornecem a informação.

Entretanto, a despeito dos esforços dos governos para incrementar o uso da tecnologia da informação, os sistemas de informação governamentais, muitas vezes, ainda constituem um imenso conjunto de ilhas, conectadas quase que apenas por pontes virtuais (*links*). De forma a alcançar maior transparência e efetividade da ação governamental, uma efetiva integração das organizações públicas e de seus sistemas é requerida, algo como a migração para uma imagem de continente, em contraponto ao arquipélago atualmente existente.

Mais que infra-estrutura tecnológica, entretanto, será necessário, para se viabilizarem o entendimento e a aplicação do conceito de

organizações virtuais no setor público. Os trabalhos consultados mostram que, para o sucesso na construção de organizações virtuais, é imprescindível ir além de considerações estritamente técnicas.

Assim, parece fundamental, para o sucesso de ambientes informacionais cooperativos, a construção de relacionamentos baseados na confiança e na estruturação de processos de gestão que assegurem a efetiva participação de todos os envolvidos. Aspectos como cultura organizacional, poder e controle, fronteiras e estruturas organizacionais, confiança e gestão cooperativa da informação deverão ser observados no contexto do planejamento governamental, caso se pretenda evoluir na aplicação do conceito de organizações virtuais no setor público.

(Artigo recebido em junho de 2005. Versão final em dezembro de 2005)

Referências bibliográficas

- AGRANOFF, Robert. Responding to human crisis: intergovernmental policy networks. In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 57-80.
- ALADWANI, A. M. An empirical examination of the role of social integration in system development projects. *Information Systems Journal*, v. 12. n. 4, Oct. 2002.
- ALBERTIN, Alberto Luiz. *Administração de informática: funções e fatores críticos de sucesso*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ALLEN, D. K. et al. Trust, power and inter-organizational information systems: the case of the Electronic Trading Community Translease. *European Journal of Information Systems*, v. 10, issue 1, p. 21-41, 2000.
- ALLEN, David; WILSON, Tom. Vertical trust/mistrust during information strategy formation. *International Journal of Information Management*, v. 23, issue 3, p. 223-237, June 2003.
- ARCIERI, F. et al. Coherence maintenance in cooperative information systems: the access key warehouse approach. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v.11. issues 3/4, Sept./Dec. 2002.

- AUSTIN, James E. Meeting the Collaboration Challenge. In: THE PETER F. DRUCKER FOUNDATION FOR NONPROFIT MANAGEMENT. *Workbook*. New York: 2002.
- AWAMLEH, Nail A Hafez. Implementation of national policies through Jordanian public enterprises. In: Implementation in Public Policy. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 129-138.
- BAILEY, Stephen J. Implementing local public choice: the community charge. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 53-64.
- BAKER, D. et al. Awareness provisioning in collaboration management. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v.11. issues 3/4, Sept./Dec. 2002.
- BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de informação: uma visão gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996.
- BRADNER, Erin. Computer mediated communication among teams: what are “teams” and how are they “virtual”? In: LUEG, Christopher; FISHER, Danyel (Eds.). *From UseNet to CoWebs: interacting with social information spaces*. London: Springer-Verlag, 2003. 262 p.
- BRUIJIN, Hans de. *Managing performance in the public sector*. London: Routledge, 2002. 129 p.
- BURNETT, Gary. Information exchange in virtual communities: a typology. *Information Research*, v. 5, issue 4, 2000. Disponível em: <<http://informationr.net/ir/5-4/paper82.html>>. Acesso em : nov. 2003.
- CAMARINHA-MATOS, L. M.; AFSARMANESH, H; RABELO, R. Supporting agility in virtual enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- CARBO, J.; MOLINA, J. M.; DAVILA, J. Trust management through fuzzy reputation. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v.12. issue 1, Mar. 2003.
- CASTELFRANCHI, C. The social nature of information and the role of trust. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v.11. issues 3/4, Sept./Dec. 2002.
- CASTELLS, Manuel. *Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 26-28 mar. 1998. *Anais ...* São Paulo: 1998. 16 p.
- CHALKER, Sylvia; WEINER, Edmund. *The Oxford Dictionary of English Grammar*. Oxford University Press, 1998. Oxford Reference Online. Oxford University Press. <<http://www.oxfordreference.com>>.
- CHOO, Chun W. *Information management for the intelligent organization*. New Jersey/Medford: ASIS, 1998.
- DEVINE, Mary; FILOS, Erastos. Virtual teams and the organizational grapevine. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- DOBSON, Philip J. Critical realism and information systems research: why bother with philosophy? *Information Research*, v. 7, issue 2, 2002. Disponível em: <<http://InformationR.net/ir/7-2/paper124.html>>.

- DUNSIRE, Andrew. Implementation theory and bureaucracy. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p 15-30.
- EIN-DOR, Philip; SEGEV, Eli. *Administração de sistemas de informação*. Tradução de Marina Cunha Brenner. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- ELCOCK, Howard. Implementing management change: leading and following. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 65-74.
- FILOS, E.; BANAHAN, E. Will the organization disappear? The challenges of the new economy and future perspectives. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianópolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- FRENKEL, A. et al. Supporting information access rights and visibility levels in virtual enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianópolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990.
- GAGE, Robert. W. Key intergovernmental issues and strategies: an assessment and prognosis. In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 127-150.
- GLENDINNING, Caroline. Breaking down barriers: integrating health and care services for older people in England. *Health Policy*, v. 65, Issue 2, Aug. 2003, p. 139-151.
- GORANSON, H. T. Infrastructure for the advanced virtual enterprise: a report using a Brazilian-based example. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianópolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- GREGOR, S.; JOHNSTON, R. B. Developing an understanding of interorganizational systems: arguments for multi-level analysis and structuration theory. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 8th, 2000, Vienna. *Proceedings...* Vienna, Austria: Forthcoming, 2000.
- INKPEN, Andrew C.; ROSS, Jerry. Why do some strategic alliances persist beyond their useful life? *California Management Review*, v. 44, issue 1, Fall 2001; ABI/INFORM Global.
- KOLEKOFKI, Keith E.; HEMINGER, Alan R. Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. *Information & Management*, v. 40, Issue 6, p. 521-532, July 2003,.
- KRANE, Dale. Devolution as an inter-governmental reform strategy. In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 107-126.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nélson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1982.
- LEVITT, Ruth. *Implementing public policy*. London: Croom Helm, 1980. 213 p.

- MANDELL, Myrna P. Network management: strategic behaviour in the public sector (29-54). In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 29-54.
- MERALI, Y. The role of boundaries in knowledge process. *European Journal of Information Systems*, v.11, issue 1, Mar. 2002.
- MOLINA, Arturo; FLORES, Myrna. Exploitation of business opportunities: the role of the virtual enterprise broker. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- MORGAN, Crawford. Asbestos policy and practice in a local authority (40-52). In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing, 1990. p. 40-52.
- MUNDIM, Ana Paula Freitas; BREMER, Carlos Frederico. Design of a computer-supported cooperative environment for small and medium enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.
- MUTSCHKE, Peter; HAASE, Anabel Quan. Collaboration and cognitive structures in social science research fields – towards socio-cognitive analysis in information systems. *Scientometrics*, Dordrecht, v. 52, issue 3, p. 487-502, 2001.
- O'TOOLE JR., Laurence J. Multi-organizational implementation: comparative analysis for wastewater treatment. In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 81-104.
- PORTER, Michael E. How competitive forces shape strategy. In: HAMERMESH, Richard (Org.). *Harvard Business review: Strategic Management*. New York: John Wiley, 1983. p. 35-49.
- RICCI, A.; OMICINI, A.; DENTI, E. Virtual enterprises and workflow management is agent coordination issues. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v.11. issues 3/4, Sept./Dec. 2002.
- RICHARDS, David; SMITH, Martin J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2002. 312 p.
- RIEMPP, Gerold. *Wide area workflow management: creating partnerships for the 21st century*. London: Springer-Verlag London, 1998. 318 p.
- SAVIANI, José R. *O analista de negócios e da informação: o perfil moderno de um profissional que utiliza informática para alavancar os negócios empresariais*. São Paulo: Atlas, 1998.
- SCHULTZE, Ulrike; BOLAND, Richard J. Place, space and knowledge work: a study of outsourced computer systems administrators. *Accounting Management and Information Technologies*, v.10, issue 3, p. 187-219, July 2000.
- SHIMIZU, Tamio. *Processamento de dados: conceitos básicos*. São Paulo: Atlas, 1994.
- SHUMAR, Wesley; RENNINGER, K. Ann. On conceptualizing community. In: SHUMAR, Wesley; RENNINGER, K. Ann (Ed.). *Building virtual communities: learning and change in cyberspace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 381 p.

SILVA, Nuno; ROCHA, Joao. VE infrastructures requirements for cooperation and knowledge sharing. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.

SPINOSA, Luiz Marcio. QUANDT, Carlos. An IT-based framework for knowledge management in networked organizations. WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2nd, 2000, Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. *Proceedings...* Massachusetts: IFIP (International Federation for Information Processing); Kluwer Academic Publishers, 2001. 530 p.

TRAUTH, Eileen; HUNTLEY, John; PITT, Douglas. The implementation game: deregulating US telecommunications. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing Company, 1990. p 103-116.

URIO, Paulo; HAYOZ, Nicolas. The implementation of Swiss highway policy. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited, 1990. p. 89-102.

WILSON, Tom. *Information science and research methods. Knižnična a informacna veda (Library and Information Science)*. Department of Library and Information Science, Comenius University, Bratislava, Slovak Republic. Updated 26th Mar. 2002

WILSON, Tom et al. *Uncertainty in information seeking*. Library and Information Commission Research Report 59, Dec. 1999.

WILSON, T. D. *Recent trends in user studies: action research and qualitative methods*. Berlin: Freie Universitat, Institut fur Publizistik und Dokumentationswissenschaft, 1980. (Projekt Methodeninstrumentarium zur Benutzerforschung in Information und Dokumentation, MIB P1 11/80).

Disponvel em: <<http://InformationR.net/ir/paper76.html>>. Acesso em: nov. 2003.

WRIGHT, Deil S. Federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management – conceptual reflections, comparisons and interpretations (151-180). In: GAGE, Robert. W; MANDELL, Myrna P. (Eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger Publishers, 1990. p. 151-180.

YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited, 1990.

YOUNIS, Talib; DAVIDSON, Ian. The study of implementation. In: YOUNIS, Talib. *Implementation in public policy*. Hants: Dartmouth Publishing Company Limited, 1990. p. 3-14.

YOURDON, Edward. *Anlise estruturada moderna*. Tradução de Dalton Conde de Alencar. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Resumo - Resúmen - Abstract

Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

É crescente o envolvimento de organizações públicas e privadas com alianças e parcerias. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações precisa ser desenvolvida, com especial atenção para o setor público, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou incremento de redes entre organizações e sistemas. A nova abordagem para a coordenação interorganizacional no âmbito do planejamento governamental pode resultar em algum tipo de “organização virtual” para o setor público, à semelhança do que já ocorre no setor privado. O artigo destaca a importância da reflexão sobre as implicações e possibilidades que os conceitos relativos a organizações virtuais podem trazer para a coordenação interorganizacional no âmbito do planejamento governamental, de forma a contribuir para incrementar a efetividade da ação de governo, por meio de ambiente informacional cooperativo. Aspectos como cultura organizacional, poder e controle, fronteiras e estruturas organizacionais, confiança e gestão cooperativa da informação deverão ser observados no contexto do planejamento governamental, caso se pretenda evoluir na aplicação do conceito de organizações virtuais no setor público.

Palavras-chave: planejamento governamental, coordenação interorganizacional, gestão da informação.

Organizaciones virtuales en el sector público: un nuevo abordaje

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Es creciente el envolvimento de organizaciones públicas y privadas en alianzas y asociaciones. En este escenario colaborativo, un nuevo abordaje para la planificación de las organizaciones necesita ser desarrollado, con especial atención al sector público, en cuyo ambiente la escasez de recursos puede ser total o parcialmente suplida por la creación o el incremento de redes entre las organizaciones y los sistemas. El nuevo abordaje para la coordinación interorganizacional en el ámbito de la planificación gubernamental puede resultar en algún tipo de “organización virtual” para el sector público, al igual que lo que ya ocurre en el sector privado. El artículo destaca la importancia de la reflexión sobre las implicaciones y posibilidades que los conceptos relativos a organizaciones virtuales pueden traer para la coordinación interorganizacional en el ámbito de la planificación gubernamental, contribuyendo al aumento de la efectividad de la acción de gobierno, por medio de un ambiente informacional cooperativo. Aspectos como cultura organizacional, poder y control, fronteras y estructuras organizacionales, confianza y gestión cooperativa de la información deberán ser observados en el contexto de la planificación gubernamental, si se pretende evolucionar con la aplicación del concepto de organizaciones virtuales al sector público.

Palabras clave: planificación gubernamental, coordinación interorganizacional, gestión de la información

Virtual organizations in the public sector : a new approach

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

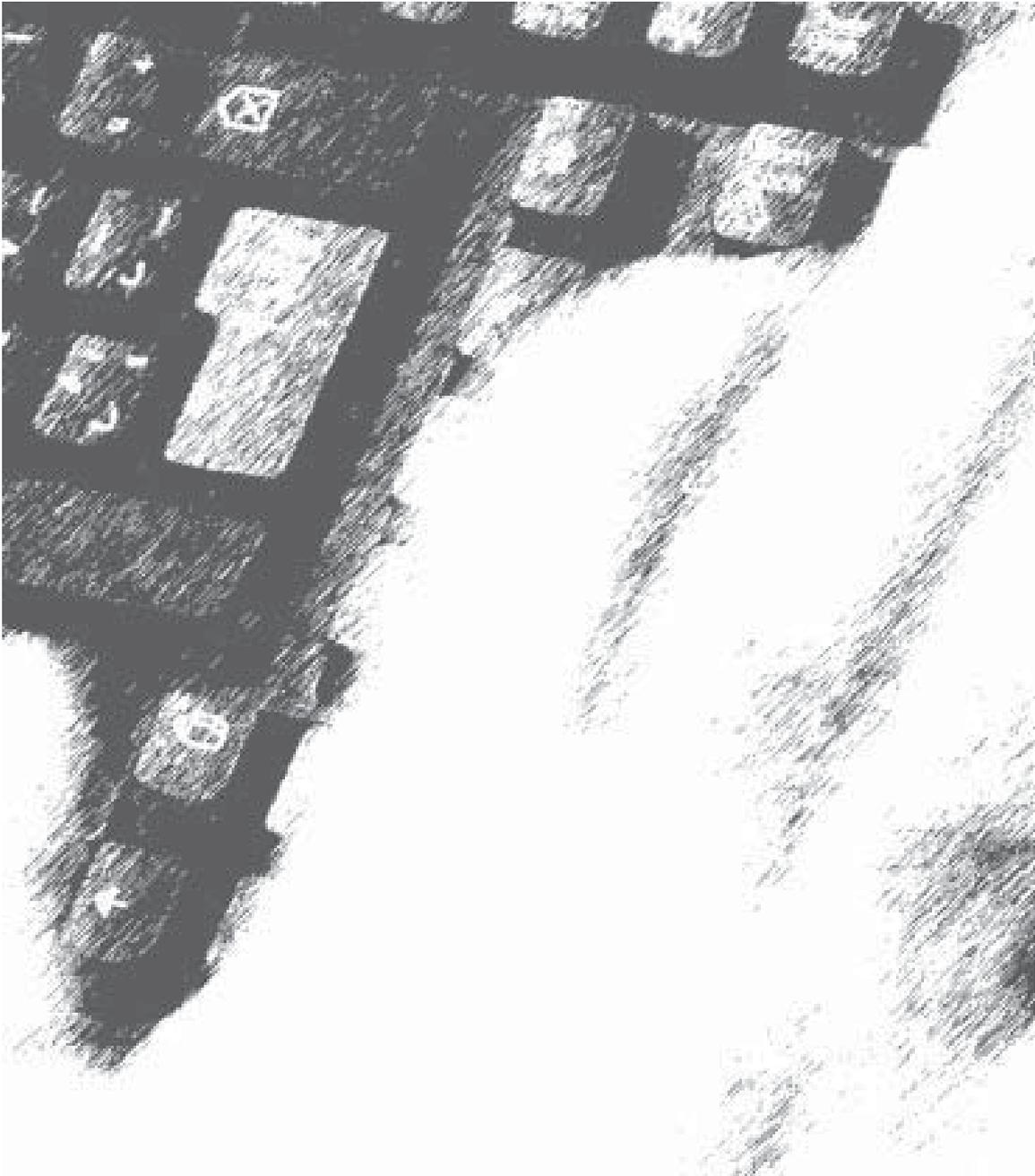
Public and private organizations are becoming increasingly involved in alliances and partnerships. In this collaborative scenario, a new approach to the planning in organizations must be developed, paying special attention to the public sector, in which the scarcity of resources may be totally or

partially supplied by the creation or improvement of networks between organizations and systems. The new approach to the organizational coordination may result in some sort of “virtual organization”, as it is occurring in the private sector. The article highlights the importance of reflection about the implications and possibilities that the concepts related to virtual organizations may bring to the interorganizational coordination in the context of governmental planning. In doing so, it aims to contribute to the improvement in the effectiveness of the governmental action by the development of a cooperative informational environment. Aspects such as organizational culture, power and control, boundaries and organizational structures must be observed, should the concept of virtual organization is to evolve to be applied in the public sector as well.

Keywords: governmental planning, interorganizational coordination, information management.

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Analista do Banco Central do Brasil, professor universitário e doutorando em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: <henriquefrs@yahoo.com.br> e <henrique.silveira@bcb.gov.br>.



Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil

*Paulo Henrique Ramos Medeiros
e Tomás de Aquino Guimarães*

Introdução

Os governos de distintos países operam num mundo complexo e precisam adaptar-se a novas realidades, como a globalização e a sociedade da informação, contexto em que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções.

Essas tecnologias mudam a abordagem da gestão pública e o governo eletrônico vem-se mostrando como uma das maneiras encontradas pelo setor público para prestar seus serviços de modo a atender, mais ágil e eficientemente, às demandas da sociedade. Identificado como inovação em administração, o e-gov representa, essencialmente, o provimento de acesso, via Internet, a informações e serviços oferecidos pelos governos.

Com a evolução do uso de computadores, dos meios de comunicação e, especialmente, da infra-estrutura da Internet, definiram-se novas formas para os modelos de relacionamento Estado-sociedade, cada vez mais baseados em TIC.

Nesse ambiente em que as reformas administrativas vêm sendo desencadeadas pelos governos, a chamada Nova Administração Pública (BARZELAY, 2001) tem apontado o uso das TICs como uma das ferramentas de gestão mais eficazes para o incremento da governança, em termos da informatização de serviços e da conseqüente aproximação com o cidadão.

Tendo em vista o contexto apresentado, o presente artigo tem como objetivo identificar alguns possíveis resultados trazidos pelo governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil.

Com relação à governança, o avanço de novas tecnologias nas décadas recentes incentiva o estudo do possível impacto provocado por essas inovações na maneira como o Estado presta seus serviços, bem como na própria gestão administrativa do aparelho estatal.

Além disso, estudos empíricos apresentados por Heeks (2002) mostram que as TICs vêm tendo papel crescentemente importante quando se fala em iniciativas de reforma no setor público, o que justifica o presente estudo, pois aumenta o conhecimento sobre o papel do governo eletrônico nas reformas realizadas na administração pública brasileira nos anos recentes.

Governo eletrônico

O advento da Internet e as inovações tecnológicas em comunicações proporcionaram às organizações a possibilidade de migrarem seus sistemas existentes em plataformas convencionais para sistemas com interface *web*. Entre os principais aspectos que incentivaram o surgimento dessa inovação, podem ser citados, pela ordem de relevância para os governos: 1) a necessidade de as administrações

aumentarem sua arrecadação e melhorarem seus processos internos; e 2) as pressões da sociedade para que o governo otimizasse seus gastos e atuasse, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços aos cidadãos e às organizações em geral.

As possibilidades de otimização de processos de governo baseados em soluções de TIC passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico. Portanto, para que se tenha idéia clara do objeto deste estudo, procurou-se, a partir de revisão bibliográfica e documental, investigar quais seriam as definições mais utilizadas para caracterizar o governo eletrônico, chegando-se a algumas delas, como as apresentadas no Quadro 1.

O contexto brasileiro

Pode-se descrever o início do governo eletrônico no Brasil a partir do breve histórico apresentado a seguir (SOUZA, 2002, p. 33):

“Por intermédio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Informalmente, esse núcleo de pessoas ficou conhecido como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI). A criação do GTTI foi inserida dentro da política do Governo, para lançar as bases da criação de uma sociedade digital no Brasil. Suas ações coadunaram-se com as metas do Programa Sociedade da Informação [SocInfo], coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de

Quadro 1: Definições de governo eletrônico

Definição	Fonte
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público, via Internet, a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e pelas suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office (2002a, p.1)
O termo “ <i>e-government</i> ” [utilizado em inglês para denominar o governo eletrônico] aborda o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	OCDE (2001, p. 2)
E-governo é definido como: utilização da Internet e da <i>web</i> para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas (2002, p. 1)
Governo eletrônico refere-se a processos e estruturas relativos ao fornecimento eletrônico de serviços governamentais ao público.	Okot-Uma (2001, p. 9)

Fonte: Referências mencionadas no quadro.

facilitador na busca dos objetivos daquele Programa”.

Com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege), em outubro de 2000, foram definidos papéis a serem cumpridos por diversos órgãos públicos e foram implementadas ações e normas que conformaram o ambiente institucional em que o e-gov se estabeleceu no País. Em 2003, foram criados oito comitês técnicos no âmbito do Cege, com a finalidade de coordenar e articular o planejamento e a implementação de projetos e ações nas respectivas áreas de competência.

O arranjo institucional do governo eletrônico no País, no âmbito do poder público, pode ser descrito da seguinte forma (BRASIL, 2002b, p. 15):

“O Programa Governo Eletrônico tem sido implementado com base na atuação coordenadora e mobilizadora, empreendida a partir da Presidência da

República, com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A SLTI é responsável pelo planejamento estratégico, coordenação interministerial e emissão de normas relacionadas com a área de informática. [...].

Essa atuação está sustentada em comitê integrado pelos secretários-executivos (e cargos equivalentes) dos ministérios e órgãos da Presidência da República, denominado Comitê Executivo de Governo Eletrônico [...]”.

No Brasil, os projetos de e-gov dos demais entes federativos têm sido estimulados pelo progresso das iniciativas do governo federal, desenvolvidas em duas vertentes de atuação básicas (que, por vezes, se sobrepõem): 1) nas diretrizes do Comitê Executivo do Governo Eletrônico,

executadas por meio do Programa Governo Eletrônico e outros programas governamentais; e 2) em três das sete linhas de ação do Programa SocInfo – “Universalização de serviços para a cidadania”, “Governo ao alcance de todos” e “Infraestrutura avançada e novos serviços”.

Reforma administrativa

A crise fiscal, à qual se seguiram movimentos de reforma administrativa, e o advento da sociedade da informação forçaram os governos a procurar novas formas de melhorar a prestação de seus serviços, e uma das respostas encontradas foi o uso de tecnologias para tornar a atuação de suas unidades menos dispendiosa e capaz de fornecer respostas mais ágeis aos usuários de serviços públicos. As teorias da Nova Administração Pública abordam – entre muitos outros aspectos – essa temática.

A expressão “Nova Administração Pública” (NAP) (New Public Management, em inglês) apareceu inicialmente no início dos anos 90, como resultado de investigação acadêmica em países anglo-saxões, especialmente Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, acerca de novos temas, estilos e padrões inseridos na administração pública desses países a partir da década de 80 (BARZELAY, 2001). A NAP é definida por Barzelay (2000, p. 230) como “um campo de discussão profissional e de políticas – conduzido internacionalmente – sobre assuntos relacionados à gestão pública, incluindo gestão de políticas públicas, liderança executiva, projeto de organizações programáticas e operações de governo”.

Quanto ao alinhamento do governo eletrônico a iniciativas de reforma da administração pública, nota-se que as chances de transformação (mudança) com

sucesso são maiores quando o e-gov faz parte de contexto maior, enraizado em uma política global de reforma administrativa, tendo em vista que as “mudanças em sistemas de informação têm sido sempre uma parte essencial de toda mudança organizacional no governo” (HEEKS, 2002, p. 20).

No Brasil, a referência em relação à última reforma ocorreu com a elaboração do documento intitulado *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado* (BRASIL, 1995). A proposta básica do plano era “transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 22). Esse novo modelo de administração – o gerencialismo – teria como uma de suas características básicas a inovação e seria resultado de uma reforma do Estado que envolveria aspectos políticos, econômicos e administrativos. Estes últimos visariam ao aumento da governança. A reforma administrativa seria capaz de criar, portanto, “os meios de se obter uma boa governança” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 36).

Apesar de não ter sido o principal propulsor da implementação de novas ferramentas de gestão baseadas nas TICs, o plano diretor fez uma abordagem embrionária da questão, ao reservar dois tópicos em seu Capítulo 8, relacionados ao objeto desta pesquisa. Num desses tópicos, 8.2.9 – “Sistemas de gestão pública”, o plano aborda aspectos relacionados: 1) à implementação de sistemas capazes de oferecer transparência às ações do governo federal; 2) à disponibilização de informações gerenciais aos gestores públicos, de modo a facilitar a tomada de decisões; e 3) ao acesso facilitado aos cidadãos de dados disponíveis nos sistemas de informação do governo, “por vários meios (com ênfase em sistemas

de fácil acesso, como a Internet)” (BRASIL, 1995, p. 67).

O próprio governo federal veio a reconhecer, entretanto, anos após a proposta do plano diretor para assuntos relacionados às TICs, que, “nas suas origens, a reforma administrativa no Brasil conviveu com um estágio pouco evoluído da tecnologia da informação e comunicação. Em especial, desconhecia-se o potencial de realização de transações de toda ordem, em escala global e a custos reduzidos, representado pelo advento da Internet” (BRASIL, 2002b, p. 4).

Governança

Governança é um termo sem definição única, tendo sido caracterizado de maneiras diferentes por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (Department for International Development – DFID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema. Sua definição mais abrangente indicaria algo como uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos.

Lane (2000) define a governança aplicada ao setor público como um conjunto de teorias sobre como os governos se articulam para o provimento de serviços em uma sociedade. Melo (1996), por sua vez, em estudo que relacionou a temática da reforma do Estado com o conceito de governança, fez ampla análise sobre as diversas possibilidades de se defini-la. Distinta da governabilidade – conceituada como “as condições sistêmicas

de exercício do poder em um sistema político” (MELO, 1996, p. 68-69) –, a governança implicaria o modo de uso da autoridade política e estaria relacionada à “capacidade governamental de criar e assegurar a prevalência [...] de regras universalistas nas transações sociais, político-sociais e econômicas” (MELO, 1996, p. 69).

No setor público, o conceito normalmente está relacionado à habilidade e capacidade de o poder público imple-

“O governo eletrônico não pode ser visto como panacéia para as reformas administrativas: o uso de tecnologias deve caminhar em paralelo com outras medidas ou mesmo em reforço a uma mudança cultural, funcionando as TICs, na verdade, como catalisadoras de inovações”

mentar, de forma efetiva, suas políticas, previamente planejadas. Neste trabalho, será utilizada esta última definição, somando-se a ela, entretanto, a importância dos arranjos institucionais em parceria com os demais atores sociais, além do marco legal, para que o Estado consiga, de fato, alcançar ambiente favorável à governança.

Essa relação entre agentes institucionais, que contribui para o entendimento da

governança, sofreu grandes mudanças com o advento das redes de computadores, especialmente a Internet, o que causou mudanças profundas no modo como as redes interorganizacionais ou *policy networks* – transações, fluxos e ligações relativamente resistentes que ocorrem entre organizações – passaram a operar, inclusive com reflexos na estrutura do Estado e no processo de formulação de políticas públicas (FOUNTAIN, 2001).

Frey (2000, p. 11-12) explica que as redes interorganizacionais seriam redes sociais formadas em torno de políticas específicas e ressalta a importância do conceito para a análise de políticas públicas, “sobretudo enquanto (*sic*) fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa”. Essas redes de atores formadas por agências de governo, além dos setores privado e não governamental (terceiro setor), são “mais centrais à formulação das políticas do que somente estruturas formalizadas de governança” (FOUNTAIN, 2001, p. 66).

Métodos e procedimentos

A pesquisa englobou o período de 2000 a 2003, considerando que “a formulação de uma política de tecnologia da informação e comunicação voltada para a administração pública teve seu marco inicial na elaboração de documento que definiu diretrizes, objetivos e metas até 2003” (BRASIL, 2002a, p. 1), intitulado *Proposta de política de governo eletrônico para o Poder Executivo federal* (BRASIL, 2000), lançado em setembro de 2000.

Para este trabalho, foram realizadas as seguintes pesquisas:

1) *bibliográfica*: revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e anais de congressos científicos;

2) *documental*: documentos gerados pelo Cege; Livro Verde, do Programa Sociedade da Informação, orçamentos da União no período de 2000 a 2003 e Plano Plurianual 2000-2003;

3) *de campo*: coleta de dados primários por meio de entrevistas semi-estruturadas;

4) *em instrumentos e ações executadas pelo governo federal*: formulação de políticas de governo eletrônico a cargo do Cege; iniciativas planejadas e executadas no governo federal em relação ao governo eletrônico, no período de 2000 a 2003, e observação de portais do governo federal na Internet.

Os *stakeholders* entrevistados foram agrupados nos seguintes tipos, identificados neste artigo como “agentes [ou atores] institucionais” do ambiente do governo eletrônico, conforme o Quadro 2: 1) gestores públicos (setor público), 2) empresários e consultores (iniciativa privada), 3) dirigentes de organizações não governamentais – ONGs (terceiro setor) e 4) professores universitários (academia). A seleção dos entrevistados foi feita a partir da análise das atribuições de seus cargos – em nível estratégico ou gerencial – e de seu grau de atuação em relação às ações do Poder Executivo federal relacionadas ao e-gov.

Para a realização da coleta de dados, foram utilizados roteiros de entrevistas semi-estruturadas para um único respondente por vez – entrevistas em profundidade –, com perguntas abertas. Os roteiros de entrevistas foram aplicados a 27 informantes-chave, conforme apresentados no Quadro 2, de setembro a dezembro de 2003.

Devido à grande quantidade de dados e à complexidade das interações de opiniões dos quatro diferentes grupos de entrevistados, foi utilizado, para auxílio à análise de conteúdo e à ordenação

Quadro 2: Relação de entrevistados por setor institucional

Setor	Organização	Entrevistados por Organização
Setor Público	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)	1
	Programa Governo Eletrônico/Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac)/Ministério das Comunicações	1
	Programa Sociedade da Informação (SocInfo)/Ministério da Ciência e Tecnologia	1
	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG)	6
	Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	1
	Tribunal de Contas da União (TCU)	2
Total de entrevistados do setor		12
Iniciativa Privada	Accenture	2
	Cisco Brasil	1
	Conectiva	1
	Politec	1
Total de entrevistados do setor		5
Terceiro Setor	Agência Eletrônica	1
	Comitê para Democratização da Informática do Distrito Federal e Entorno (CDI-DF)	1
	Escola do Futuro – Centro de Inclusão Digital e Educação Comunitária (CIDECA) – Universidade de São Paulo (USP)	1
	Instituto Euvaldo Lodi (IEL) – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)	1
	Projeto SAMPA.ORG	1
	Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS)	1
Total de entrevistados do setor		6
Academia	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)	1
	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) London School of Economics and Political Science (LSE)	1
	Universidade de São Paulo (USP)	1
	Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	1
Total de entrevistados do setor		4

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da pesquisa.

conceitual, o *software* Atlas.ti, apropriado para análise qualitativa de informações obtidas por meio de entrevistas. As gravações das entrevistas foram feitas em formato digital, transcritas com a utilização de um processador de textos e, por fim, inseridas no *software*, num total de 513 páginas de texto.

Na fase da seleção de unidades de análise (citações), o Atlas.ti foi utilizado para classificar as falas dos entrevistados em torno de três códigos, originados da revisão bibliográfica: 1) *reforma administrativa*; 2) *governança* e 3) *desenvolvimento econômico-social*.

Resultados e discussão

Tendo em vista a utilização das falas dos entrevistados no decorrer da discussão, estabeleceu-se uma identificação dos informantes-chave por setor institucional a que pertencem, do seguinte modo: 1) *setor público*: prefixo SP, numerados de 1 a 12; 2) *iniciativa privada*: prefixo IP, numerados de 1 a 5; 3) *terceiro setor*: prefixo TS, numerados de 1 a 6; e 4) *setor acadêmico*: prefixo SA, numerados de 1 a 4.

Ao serem mencionadas as falas dos entrevistados adiante, neste artigo, a identificação será feita como nos seguintes exemplos: entrevistado SP2, entrevistado IP5, entrevistado TS1, entrevistado SA3 e assim por diante. Ressalte-se que essa numeração *não* guarda qualquer relação com a ordem de apresentação das organizações do Quadro 2.

A investigação do código *reforma administrativa* no contexto do governo eletrônico está ligada ao que Heeks (2002) denomina, em termos gerais, de “reinvenção do governo na era da informação”. Essa definição trata, na verdade, segundo esse autor, de continuação dos movimentos de reforma do Estado mais

amplamente encontrados na literatura acadêmica, mas com ênfase maior em dois aspectos relativos aos processos de mudança: um papel maior para: 1) a informação e os sistemas de informação; e 2) a tecnologia da informação nos processos de mudança.

A modernização do aparelho de gestão pública por via das tecnologias de informação e comunicação (TICs), considerando o governo eletrônico como uma das políticas de gestão pública, foi vista pelos entrevistados como uma das mais profícuas ferramentas para serem empregadas nas iniciativas de mudança pelas quais o Estado está continuamente sendo submetido, conforme enfatizado pelo entrevistado SP11:

“Eu acho que há um certo consenso de que a máquina pública tem de ser “desenferrujada”, tem de “rodar”. E existe também um certo consenso de que a TI é um mecanismo real para se conseguir destravar essa máquina”.

O próprio entrevistado SP11 alerta, entretanto, que o e-gov não pode ser visto como panacéia para a reforma administrativa: “Eu acho que o programa de governo eletrônico pode solucionar uma gama de problemas. Mas não vai solucionar todos”. Essa ressalva mostra que essa política deve caminhar paralelamente a outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo, ou mesmo como reforço a uma mudança cultural no interior do setor público, funcionando as TICs como catalisadoras de inovações.

O papel das tecnologias na reforma do aparelho estatal foi visto por diferentes ângulos pelos entrevistados, entre os quais são ressaltados os seguintes: 1) introdução

de novo paradigma vinculado à sociedade da informação no modo de funcionamento do Estado; e 2) potencial de integração que as TICs podem proporcionar ao Estado, tanto internamente, para sua própria gestão, como externamente, em relação aos demais atores institucionais que com ele se relacionam.

Fernandes (2004, p. 108) argumenta que, mesmo com a mudança na gestão de governo a partir de 2003, “o e-gov se mantém como promissor eixo para a integração de um amplo leque de projetos e ações do governo federal”. Por outro lado, embora acreditem que as TICs – e, portanto, a política de governo eletrônico – tenham um importante papel a desempenhar na reforma administrativa, os entrevistados entenderam que esse potencial não se encontra inserido com a devida ênfase na agenda governamental, conforme ilustra a opinião do entrevistado SA2:

“Não vejo o governo ainda se apropriando dessa discussão de sistemas, de gestão pública, de produtividade... Está se apropriando, sim, da discussão da dependência da área tecnológica, da importância de desenvolvimento. Esses *fronts* da questão vêm sendo enfrentados, mas os outros, mais ligados à área de reforma do Estado, ainda não...”.

As mudanças que o governo eletrônico pode trazer ao Estado foram vistas pelos entrevistados mais como alterações de processos do que como estrutura. A diferença de ênfases encontrada nas unidades de análise (citações) pode ser explicada a partir do entendimento que Grande, Araújo e Serna (2002, p. 14, grifo nosso) têm do e-gov, quando visualizado na ótica da Nova Administração Pública:

“A implementação do governo eletrônico à luz das características da NGP [Nova Gestão Pública] implica a necessidade de transformações na gestão e organização das administrações públicas. O *governo eletrônico* permite que a organização se fundamente no *fluxo de informação* [processos] *mais que na hierarquia* [estrutura], implica operações racionalizadas e menos

“As melhorias em processos proporcionadas pelo e-gov devem transpor duas barreiras: a dificuldade de integração de processos existentes em distintas unidades governamentais e a resistência cultural dos servidores públicos para o redesenho de processos”

operadores intermediários ou de base. [...] a flexibilidade organizativa gera uma ruptura das fronteiras organizativas, de modo a que os clientes não tenham que ser necessariamente conscientes dos limites precisos entre diferentes departamentos, dado o enfoque rumo à prestação de serviços”.

Na opinião dos entrevistados, as melhorias em processos proporcionadas pelo e-gov deveriam transpor duas barreiras, antes de serem usufruídas: 1) dificuldade de integração de processos existentes em distintas unidades governamentais; e 2) resistência cultural dos servidores públicos para o redesenho de processos. Quanto ao primeiro aspecto, os entrevistados entenderam que haveria a necessidade de, previamente à implementação de ações de integração de sistemas e bases de dados para a oferta de serviços na *web*, viabilizarem-se entendimentos entre as diversas organizações que geram os recursos de TI no setor público.

A resistência cultural do funcionalismo público é outra barreira a ser vencida pelo governo eletrônico, antes que processos inovadores possam contribuir com a modernização da gestão pública. Sobre o assunto, o entrevistado SP9 opinou da seguinte forma:

“O redesenho de processos é muito sofrido, duro, mexe com os ‘pequenos poderes’, com estruturas mentais arraigadas, com muita coisa que não tem nada a ver com TI. Tem a ver com o ser humano e podemos não estar à altura do desafio, espero que estejamos. Mas é uma tarefa que vai muito além dos gestores de um governo A com um mandato definido: implica que todos os gestores públicos assumam esse desafio.”

O National Audit Office (NAO) (2002b), ao investigar o governo eletrônico, com auxílio do setor acadêmico britânico, explica essa barreira originada no setor público como uma espécie de “trauma” dos gestores públicos em implementar custosos projetos de TI – como os de

e-gov –, tendo em vista a lembrança de fracassos anteriores: “[...] experiência prévia com projetos de TI que ultrapassaram seus orçamentos, trouxeram poucas economias ou mesmo falharam completamente pode levar à relutância em investir em tecnologias baseadas na *web*” (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2002b, p. 3). Essa barreira foi considerada “irônica” pelo NAO (2002b, p. 3), pois as tecnologias *web* tendem a ser mais baratas e mais fáceis de serem desenvolvidas do que as tecnologias anteriores.

O código *governança* investigou os possíveis reflexos do governo eletrônico na governança, englobando o conceito em si e o programa federal de governo eletrônico. A análise contou, ainda, com o código *desenvolvimento socioeconômico*.

As opiniões dos entrevistados concentraram-se em três dimensões, quanto a esse potencial do e-gov: 1) ganhos em eficiência, transparência e controle; 2) melhor interação interna e externa ao governo com a utilização das TICs; e 3) governo eletrônico como política de gestão pública contribuindo com as demais políticas públicas. O primeiro dos aspectos mencionados foi expresso da seguinte forma pelo entrevistado SP2:

“O governo eletrônico tem o potencial de permitir uma melhoria extraordinária na eficiência, na integração da máquina administrativa e, indiretamente, tem um impacto importantíssimo na governança, conferindo fluidez à máquina administrativa. Faria as coisas funcionarem melhor, com mais rapidez, o que melhoraria o desempenho do governo federal e, por tabela, fortaleceria a capacidade de governança”.

As TICs que seriam incorporadas à gestão do governo por meio de projetos de e-governo poderiam facilitar, segundo os entrevistados, o planejamento, a comunicação e o fluxo de processos internos do governo, além da interação com os cidadãos, conforme ressaltado pelo entrevistado SP1:

“Tecnologias da informação e comunicação como um todo, para um país como o Brasil, geram um profundo impacto em governança, tanto em planejamento como em execução de atividades. A parte de planejamento é muito pouco explorada, no Brasil, é ‘artesanal’ e poderia ser muito mais incrementado”.

Os entrevistados perceberam, ainda, que o governo eletrônico pode contribuir com a governança em seu papel de facilitador das demais políticas públicas, ao incrementar a gestão pública com o auxílio das tecnologias. O atual estágio de utilização das TICs nas organizações, inclusive as públicas, e a complexidade na interação entre as diversas políticas públicas mostram que o e-governo é uma política essencial para a gestão do aparelho estatal, daí sua contribuição à governança.

Embora tenha sido reconhecido pelos entrevistados o potencial do e-gov para o incremento da governança, houve a ressalva de que o estágio atual de emprego desse potencial ainda seria incipiente no Brasil: “A contribuição do e-gov para a governança ainda pode ser muitíssimo melhorada” (SP3).

Foi destacada a possibilidade de o governo eletrônico contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do País, o que traria reflexos positivos à governança. Os entrevistados acreditam que as TICs

podem trazer dividendos à governança, caso o País seja capaz de implementar políticas que aproveitem esse potencial, conforme manifestação, por exemplo, do entrevistado SP6:

“As chamadas TICs são tão importantes hoje para um país como o Brasil que poderíamos dar um salto e *pular anos de atraso*, o que requereria, na verdade, um *status* de ministério, recursos próprios, incentivos próprios, concentrando o foco. O desenvolvimento seria mais rápido, daríamos um fôlego muito maior às indústrias de TI no País”.

A opinião prevalecente, portanto, foi a de que há um enorme potencial ainda a ser explorado para que o governo eletrônico brasileiro tenha reflexos na governança do Estado. Essa percepção dos entrevistados deve ser ponderada, considerando-se o fato de que o emprego de tecnologias é apenas um dos muitos aspectos que podem impactar a ação coletiva e o papel dos governos.

Conclusão

As TICs foram vistas como a principal ferramenta para as iniciativas de modernização do Estado, especialmente pelo potencial do e-gov como política de gestão pública capaz de aprimorar o desempenho das demais políticas governamentais.

A reforma administrativa seria um tema que só teria sentido na sociedade da informação com a utilização de tecnologias para o alcance de seus objetivos, pois quaisquer mudanças na gestão implicariam o redesenho de sistemas de informação: “quer seja reconhecido ou não pelos *stakeholders*, são os sistemas de informação que são centrais aos processos de

reforma na era da informação” (HEEKS; BHATNAGAR, 2002, p. 49).

Fernandes (2004, p. 102) vê, de modo positivo, essas possibilidades de se empregar o e-governo para a transformação da administração pública, ao afirmar que, “de forma geral, as concepções, os modelos, as tecnologias e os instrumentos associados ao e-gov são capazes de potencializar a aplicação das principais diretrizes que norteiam os intentos da reforma”.

Chegou-se à conclusão, entretanto, que o governo eletrônico não pode ser visto como panacéia para as reformas administrativas: o uso de tecnologias deve caminhar paralelamente com outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo, ou mesmo em reforço a uma mudança cultural no próprio setor público, funcionando as TICs, na verdade, como catalisadoras de inovações.

Não obstante as considerações feitas neste artigo sobre as possíveis contribuições do e-gov para a reforma administrativa, deve-se levar em conta que a possibilidade de se perceber essa influência é restrita no presente trabalho, tendo em vista o curto espaço de tempo transcorrido desde a implementação dessa política no País, especialmente a partir do ano 2000 (criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico). Uma percepção mais próxima da realidade só será possível após o transcurso de prazo razoavelmente longo para que se possam avaliar a história institucional da política, seus resultados pragmáticos e, finalmente, sua influência na gestão do aparelho do Estado.

Quanto à governança, o governo eletrônico foi visto como uma das maneiras mais eficientes para aprimorá-la, especialmente nas seguintes áreas: 1) ganhos em eficiência, transparência e controle do aparelho estatal; 2) melhor interação interna e externa

ao governo com a utilização das TICs – o que mostra a importância das redes interorganizacionais; e 3) governo eletrônico como política de gestão pública para o incremento das demais políticas públicas.

Chegou-se à conclusão, ainda, de que o e-gov pode ser um dos caminhos para incrementar a governança – o estágio dessa contribuição é ainda incipiente no Brasil –, se a política for capaz de auxiliar no desenvolvimento socioeconômico do País. O aspecto econômico poderia ser percebido pela maior eficiência do governo – redução de custos e eliminação de desperdícios –, bem como pela influência, por exemplo, na política de tecnologia da informação do País, abrindo mercados à exportação e desenvolvendo tecnologia em nível local.

O desenvolvimento social pode ser visualizado pelo aumento do conhecimento proporcionado por maior acesso às TICs, especialmente a Internet. De modo nada surpreendente, estudos comparativos entre diferentes países mostram que “a maturidade do e-governo tende a refletir o nível de desenvolvimento econômico, social e democrático de uma nação” (INTOSAI, 2003, p. 6).

O e-governo não pode, entretanto, ser usado simplesmente como ferramenta para tornar “digital” o *status quo* da sociedade, mas, sim, como maneira de o Estado intervir nessa realidade para transformá-la, o que no Brasil significa, por exemplo, prestação mais equitativa de serviços públicos por meio dos canais eletrônicos. Governo eletrônico é, portanto, um meio para que a mudança ocorra, e não a própria essência das transformações impostas aos governos pela sociedade da informação.

Assim como foi ressaltado anteriormente com relação ao potencial de emprego do e-gov na reforma administrativa, é

provável, contudo, que as conclusões aqui expressas apenas tangenciem as reais contribuições do governo eletrônico para o incremento das condições de governança, pois, conforme argumenta Nye Jr. (1999, p. 14), “nós estamos apenas nos primeiros estágios da revolução da informação”.

Especificamente para o caso da política no Brasil, há indicativos de que a governança seja incrementada com a conti-

nuidade da implementação de ações de e-governo. Embora tenha sido amplamente reconhecido esse potencial das TICs, a política de governo eletrônico ainda não se encontra inserida com a devida ênfase na agenda governamental brasileira, especialmente no campo político, de modo a contribuir decisivamente para a modernização do aparelho estatal.

(Artigo recebido em janeiro de 2005. Versão final em dezembro de 2005)

Referências bibliográficas

BARZELAY, Michael. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, n. 3, p. 229-265, 2000.

_____. *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. Los Angeles: University of California Press, 2001.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”. *Proposta de política de governo eletrônico para o Poder Executivo federal*. Brasília: 2000.

_____. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege). *Dois anos de governo eletrônico – balanço preliminar*. Brasília: 2002.

_____. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege). *Dois anos de governo eletrônico – balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília: 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

FERNANDES, Ciro Campos C. Governo eletrônico e transformação da administração pública. In: CHAHIN, Ali et al. *E-gov.br – A próxima revolução brasileira – eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 102-108.

FOUNTAIN, Jane E. *Building the virtual State: information technology and institutional change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GRANDE, J. Ignacio C.; ARAÚJO, María C.; SERNA, Miquel S. La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2002, Caracas. *Anais eletrônicos...* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2002.
- HEEKS, Richard. Reinventing government in the information age. In: _____ (Ed.). *Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002. p. 9-21.
- HEEKS, Richard; BHATNAGAR, Subhash. Understanding success and failure in information age reform. In: HEEKS, Richard (Ed.). *Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Londres: Routledge, 2002. p. 49-74.
- INTOSAI. *Auditing e-government*. Viena: Intosai, Standing Committee on IT Audit, Task Force for Auditing E-Government, 2003. (International Organization of Supreme Audit Institutions)
- LANE, Jan-Erik. *New Public Management*. Londres: Routledge, 2000.
- Melo, Marcus A. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.
- NAÇÕES UNIDAS. *Benchmarking e-government: a global perspective*. Nova York: United Nations, American Society for Public Administration, 2002.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better public services through e-government*. Londres: The Stationery Office, 2002.
- _____. *Better public services through e-government*. Londres: The Stationery Office, 2002. (Artigo acadêmico sobre “Barreiras Culturais ao Governo Eletrônico” preparado por Helen Margetts [University College London] e Patrick Dunleavy [LSE] em suporte ao relatório do National Office Audit [2002a])
- NYE JR., Joseph S. Information technology and democratic governance. In: KAMARCK, Elaine C.; NYE JR., Joseph (Eds.). *Democracy.com? Governance in a networked world*. Hollis: Hollis, 1999. p. 1-18.
- OCDE. *E-government: analysis framework and methodology*. Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.
- OKOT-UMA, Rogers. *Electronic governance: re-inventing good governance*. Londres: Commonwealth Secretariat London, 2001.
- SOUZA, Mauro Castro L. de. *Política de tecnologia da informação no Brasil –caminho para o século XXI*. Brasília: NTC, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract

Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil

Paulo Henrique Ramos Medeiros e Tomás de Aquino Guimarães

O artigo investiga as contribuições da política de governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. A pesquisa baseou-se na opinião de informantes-chave dos quatro setores que atuam no e-gov: setor público, iniciativa privada, terceiro setor e academia. Concluiu-se que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) podem ser a principal ferramenta para as iniciativas de modernização do Estado, sendo ressaltado que o e-governo não pode ser visto como panacéia para as reformas: o uso de tecnologias deveria caminhar em paralelo com outras medidas governamentais, nos campos político e econômico, por exemplo. Embora tenha sido reconhecido o potencial das TIC, o governo eletrônico ainda não se encontra inserido com a ênfase necessária na agenda governamental brasileira, de modo a contribuir decisivamente para a reforma administrativa e a governança.

Palavras-chave: governo eletrônico; reforma administrativa; governança.

Contribuciones de la política de gobierno electrónico para la reforma administrativa y la gobernanza en Brasil

Paulo Henrique Ramos Medeiros y Tomás de Aquino Guimarães

El artículo investiga las contribuciones de la política de gobierno electrónico para la reforma administrativa y la gobernanza en Brasil. La investigación se basó en la opinión de informantes clave de los cuatro sectores que actúan en el e-gov: sector público, sector privado, tercer sector y la academia. Se concluyó que las tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden ser la principal herramienta para las iniciativas de modernización del Estado, con la salvedad de que el e-gobierno no es una panacea para las reformas: el uso de tecnologías debería caminar en paralelo a otras medidas gubernamentales, en los campos político y económico, por ejemplo. Aunque haya sido reconocido el potencial de las TIC, el gobierno electrónico todavía no se encuentra insertado con el énfasis necesario en la agenda gubernamental brasileña de modo a contribuir decisivamente a la reforma administrativa y a la gobernanza.

Palabras clave: gobierno electrónico; reforma administrativa; gobernanza.

Contributions of electronic government for administrative reform and governance in Brazil

Paulo Henrique Ramos Medeiros and Tomás de Aquino Guimarães

The article explores the contributions of electronic government's policy for administrative reform and governance in Brazil. The research was based on the opinion of key stakeholders from the four sectors that constitute the e-gov: the public sector, the private sector, the third sector and the academic community. This paper concludes by suggesting that information and communication technologies (ICT) may be a key tool for the state modernization initiatives, noting, however, that e-government cannot be seen as a panacea for the reforms: technologies should be employed in parallel with other governmental measures, in the fields of politics and economy, for instance. Notwithstanding the recognition of the potential of ICT, electronic government is still not inserted with the necessary emphasis in the Brazilian governmental agenda to contribute in a decisive way for the administrative reform and governance.

Key words: electronic government; administrative reform; governance.

Paulo Henrique Ramos Medeiros

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e mestre em Administração pela UnB. Contato: *paulobr@tcu.gov.br*.

Tomás de Aquino Guimarães

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB e doutor em Sociologia pela USP. Contato: *tomas@unb.br*.

Reportagem

Prêmio ODM Brasil 2005 Trabalhando a mudança do que é preciso mudar

Por Claudia Asazu*

“Venho armado de amor, para trabalhar cantando na construção do amanhã
Amor dá tudo que tem, rebato a esperança e planto a clara certeza de um novo mundo
Um dia, a cordilheira chilena em fogo, quase calou para sempre meu coração de companheiro
Mas atravessei o incêndio e continuo a cantar
Não tenho caminho novo, o que tenho de novo é o jeito de caminhar
Com a dor alheia aprendi que o mundo não é só meu
Mas, sobretudo aprendi que mais do que simplesmente viver
O que na verdade importa, antes que a vida apodreça
É trabalhar a mudança do que é preciso mudar
Cada um na sua vez, cada qual no seu lugar”

Thiago de Mello

Os projetos e os objetivos são os mais diversos. Os jeitos de caminhar são também diferentes. Em comum, entretanto, as 920 iniciativas inscritas no Prêmio ODM Brasil 2005 têm como alicerces a coragem, a vontade de mudar, a criatividade, o inconformismo. Na primeira edição do evento, organizado pelo governo federal, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, foram premiadas 27 delas, em três categorias: Governos Municipais, Organizações e Destaques.

A cerimônia de entrega do prêmio ocorreu no dia 15 de dezembro, no Palácio do Planalto.

O cardiologista Adib Jatene, diretor-geral do Hospital do Coração (SP) discursou em nome dos membros do júri especial. “200 anos após a Revolução Francesa, o mundo nunca foi tão desigual entre os países e dentro deles”, disse. Ele ressaltou a importância de incentivar e replicar as boas práticas citando Ghandi: “Os sete pecados capitais responsáveis pelas injustiças sociais são: riqueza sem trabalho; prazeres sem escrúpulos; conhecimento sem sabedoria; comércio sem moral; política sem idealismo; religião sem sacrifício e ciência sem humanismo”.

Oded Grajew, diretor de Desenvolvimento Institucional do Instituto Ethos e representante do Movimento Nacional pela

O relatório do Unicef

O Fundo das Nações Unidas para a Infância divulgou em dezembro o relatório *Situação da infância brasileira 2006* (disponível em www.unicef.org/brazil/sib06h.htm). De acordo com o estudo, o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) do País subiu de 0,61 em 1999 para 0,67 em 2004 (o índice melhora na medida em que se aproxima de 1). O IDI, elaborado pelo Unicef, avalia as condições de desenvolvimento de crianças de até seis anos de idade e é composto pelo indicador de escolaridade dos pais, do acesso das mães ao pré-natal, das taxas de imunização e de acesso à pré-escola para crianças de 4 a 6 anos. O relatório traz índices desagregados por estado e por município e mostra alguns avanços. Em 2004, 25% dos municípios brasileiros - ou seja, 1350 cidades - apresentavam IDI inferior a 0,50 (padrão considerado baixo), enquanto em

1999 esse percentual era de 40%. O percentual de municípios com índice superior a 0,8 (padrão alto) passou de 4% para 10% nesse período. O Unicef aponta que o índice cresceu mais nas regiões Norte e Nordeste, mas elas ainda concentram as maiores taxas de mortalidade infantil e de transmissão vertical do vírus da Aids. Permanecem também como desafios a universalização do direito ao registro de nascimento e a redução da vulnerabilidade de crianças negras e indígenas. O relatório cita o caso do povo indígena Saterê-Mawé, no Amazonas, no qual 66% das crianças não têm registro civil. Com relação à mortalidade infantil, mostra que crianças negras têm índice de 38 mortes para cada mil nascidas vivas, enquanto a taxa é de 22,9 por mil entre as crianças brancas.

Cidadania e Solidariedade lembrou que avanços vêm ocorrendo, como mostram os dados do relatório do Unicef sobre a situação da infância no Brasil, que apontam melhora no Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI). “O estudo mostra que de 1999 a 2004, o IDI passou de 0,609 para 0,667. O impacto desse índice é direto sobre cinco ODMs e indireto sobre os outros três. Estamos no caminho certo”, afirmou. Ele destacou ainda que, mantida a progressão de queda do índice de mortalidade infantil, o País deverá superar o objetivo nº 4 antes de 2015.

A RSP destaca a seguir algumas das práticas premiadas.

Dançando para um futuro melhor

Ensinar balé clássico a jovens e adolescentes de comunidades carentes do Rio de Janeiro para evitar que eles se rendam à criminalidade, à exclusão e ao trabalho

infantil e oferecer-lhes profissionalização nessa dança. Essa é a proposta do projeto *Dançando para não Dançar*, coordenado pela bailarina Thereza Aguilar. A experiência teve início em 1994, quando, depois de três anos no Balé de Camaguey (Cuba) e cinco anos no Staatliche Ballet Berlin (Alemanha), Thereza passou a ministrar aulas nas comunidades do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, com, inicialmente, 45 crianças.

(Foto: André Abrahão)



Apresentação do grupo Dançando para não Dançar

O projeto atende hoje 450 jovens e 2.750 familiares de 11 diferentes comunidades (Rocinha, Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Santa Marta, Tuiuti, Salgueiro, Mangueira, Jacarezinho, Babilônia e Macacos). A maioria das famílias atendidas é composta de sete pessoas, chefiada por mulheres, com renda per capita entre R\$ 50 e R\$ 120.

Os cursos de balé, preparatórios para um possível ingresso na escola de dança do Theatro Municipal do Rio de Janeiro, são complementados por atendimento médico e odontológico, acompanhamento por fonoaudiólogos, nutricionistas e assistentes sociais, além de reforço escolar. A equipe é composta de 23 profissionais, entre professores de balé, de música, médicos, dentistas e outros. As aulas são ministradas por bailarinos profissionais (a maioria ligada à companhia de dança do Theatro Municipal). Em dez anos de atividade, revelou inúmeros talentos, tendo já aprovado 95 alunos para aquela escola e enviado 6 jovens para estudos no exterior.

“Muitos não acreditaram inicialmente no projeto», relata Thereza. “Subir morros para dar aulas de balé! Ela é louca” era o que ouvia. Sofreu para encontrar apoio institucional. Desde 1997, o projeto conta com recursos da Petrobrás. Recebe apoio também do Instituto Desiderata, que oferece suporte social a 20 famílias mais carentes do projeto, e das associações de moradores, que cedem os espaços. Outro desafio foi vencer o preconceito de meninos que manifestavam vocação, além da desconfiança de alguns pais.

A seleção dos beneficiários é feita por meio de teste, que avalia a habilidade física e musicalidade. Morar na comunidade e estar regularmente matriculado em escola são também critérios para a admissão. Os jovens passam então por um rigoroso treinamento de 8 anos até estarem habilitados

a entrar no mercado profissional. Neste período, todos os gastos com equipamentos e materiais de dança são pagos integralmente pelo projeto. Mais informações estão na página eletrônica da associação: <www.dancandoparanaodancar.org.br>.

Qualidade socio-ambiental para Coroa do Meio

O bairro Coroa do Meio, em Aracaju (SE), encontra-se em área de mangue. Ocupada por famílias que construíram palafitas e outras habitações precárias, a degradação do manguezal e das condições sociais avançava. É o quadro que o

***“Duzentos anos
depois da Revolução
Francesa, o mundo
nunca foi tão desigual
entre os países e
dentro deles”***

***Adib Jatene, diretor-geral do
Hospital do Coração (SP) e
membro do júri especial***

Programa Socio-Ambiental de Coroa do Meio, da Prefeitura Municipal de Aracaju, buscou reverter com a urbanização de favelas e mobilização dos moradores do bairro. O projeto prevê, entre outros, a construção de 600 unidades habitacionais, uma via de contenção de novas invasões (a Avenida Perimetral), uma escola, um módulo de apoio à saúde, um centro de referência ambiental e um posto policial. Estabelece ainda a concessão de 3 mil títulos de posse, a capacitação de 5 mil pessoas para geração de trabalho e renda, a recuperação do manguezal e o monitoramento da qualidade das águas do Rio Poxim.

Com o cadastramento das famílias residentes na área, realizou-se o levantamento dos dados sobre a situação das famílias, tempo de moradia e condições socioeconômicas, que permitiu a seleção dos moradores que receberiam as unidades habitacionais. Até julho de 2004, do total de famílias cadastradas, 86% (3001 famílias) tinham aderido ao projeto.

A prefeitura financia 65% e outros 35% são recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Um dos diferenciais do projeto é ação integrada e transversal de várias secretarias e órgãos do governo, de vários níveis. Nele estão as secretarias municipais de Planejamento, Saúde, Educação, Assistência Social e Cidadania, Trabalho, a Empresa Municipal de Obras e Urbanização (Emurb), a Guarda Municipal, a Fundação Municipal do Trabalho (Fundat), além da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (Fapese), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), da Universidade Tiradentes, do BID, do Ministério das Cidades e do Ibama.

A manutenção das famílias no próprio bairro também fortalece o projeto. Com o início das obras de melhoria da infraestrutura e entrega efetiva das unidades habitacionais, a comunidade local passou a acreditar nele e participar mais ativamente das ações programadas. A mudança das condições urbanas gerou também uma mudança comportamental dos moradores.

As obras estão previstas para terminar em julho de 2006. O projeto deverá ser monitorado por mais um ano por todos os órgãos envolvidos, de forma a garantir sua autogestão, com a participação da comunidade.

O júri especial

Adib Jatene

Diretor-geral do Hospital do Coração (SP)

Bertoldo Kruse Grande de Arruda

Presidente do Instituto Materno Infantil

Professor Fernando Figueira (PE)

Daniela Mercury

Cantora e embaixadora do Unicef

Fernando Moraes

Jornalista e escritor

Ermínia Maricato

Professora da Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo da USP

Heródoto Barbeiro

Jornalista da CBN e TV Cultura

Jean Pierre Leroy

Coordenador do Projeto Brasil Sustentável e

Democrático

Leci Brandão

Cantora e Conselheira da Secretaria Especial

de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Lúcia Araújo

Diretora da Fundação Roberto Marinho e da

TV Futura

Marta Farah

Professora da FGV-EAESP e vice-diretora

do Programa Gestão Pública e Cidadania da

FGV-EAESP

Murílio de Avellar Hingel

Professor e membro do Conselho Nacional de

Educação

Oded Grajew

Diretor de Desenvolvimento Institucional do

Instituto Ethos

Rolf Schünemann

Vice-presidente do Conselho Nacional de

Igrejas Cristãs

Tânia Bacelar

Professora da UFPE e diretora da Ceplan

Thiago de Mello

Poeta, escritor e tradutor

Uma Casa Rosa na defesa da mulher

A *Casa Rosa Mulher - Centro de Referência para Mulheres em Situação de Violência*, localizada em Rio Branco (AC), oferece acolhimento e apoio a mulheres vítimas de violência ou em situação de risco social, funcionando como espaço de atendimento especializado, de acesso a serviços de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da mulher.

O atendimento é feito por ordem de chegada. Todas as mulheres preenchem um cadastro individual com dados pessoais e o motivo da procura. Mulheres vítimas de violência são encaminhadas à psicóloga ou à advogada, conforme o caso. O atendimento psicológico, feito individualmente ou em pequenos grupos, ocorre na própria casa, em espaço reservado. A Casa Rosa Mulher nasceu como espaço de atendimento à mulher em situação de violência em 1994, em meio a denúncias de tráfico de meninas de 10 a 17 anos para casas de prostituição localizadas em garimpos de Rondônia e ao alto índice de violência física e sexual contra a mulher registrado no Acre. No período de 1996 até o início deste ano, porém, a principal atividade da casa passou a ser a oferta de cursos profissionalizantes para a geração de trabalho e renda. Só recentemente a entidade passou a resgatar sua função inicial.

A casa integra uma rede de assistência à mulher vítima da violência, tendo como parceiros a rede de saúde, a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e o Judiciário, por meio da Defensoria Pública.

O principal motivo de procura da casa, no entanto, continua sendo os cursos de manicure, cabeleireira, pintura em tecido, corte e costura e biscuit. Ao terminarem

os cursos, as mulheres recebem um kit com o material básico para que iniciem suas atividades. Para os cursos, é feita uma seleção, que prioriza mulheres em situação de violência, desempregadas e que sejam chefes de família. O número de filhos e o tempo de solicitação do curso são outros aspectos levados em conta.

Os cursos servem como uma espécie de “chamariz” para que as mulheres venham e discutam abertamente a situação à qual estão submetidas. Em cada curso oferecido, a psicóloga conduz uma oficina sobre gênero e violência, na qual explica o trabalho da casa, apresenta um vídeo sobre a questão da violência e debate o tema. Muitas das mulheres acabam identificando-se como vítimas e são encorajadas a expor uma situação da qual tinham vergonha. Procuram, então, o apoio da casa.

Por outro lado, muitas das mulheres acabam abandonando o atendimento psicológico, jurídico ou social que recebem na casa em razão do próprio ciclo da violência. Para tanto, a Casa Rosa Mulher realiza contatos telefônicos constantes com as mulheres que faltam aos atendimentos ou aos cursos, oferece-lhes vale-transporte gratuito para que se desloquem até a casa (a rodoviária da cidade fica bem em frente) e deverá disponibilizar um carro para transporte das vítimas.

(Foto: André Abrahão)



As Quebradeiras de Coco Babaçu

Mães sociais para as gestantes e bebês

O *Projeto Trevo de Quatro Folhas*, da Prefeitura Municipal de Sobral (CE), busca contribuir para a redução da mortalidade materna e infantil por meio de duas linhas de ação: melhoria na qualidade da atenção ao pré-natal, parto, puerpério e acompanhamento do bebê até o segundo ano de vida; e apoio social a gestantes, nutrizes e bebês em situação de risco clínico e social.

A identificação do público-alvo é feita a partir da indicação e informações prestadas pelas Equipes de Saúde da Família do município ao Trevo e também a partir do levantamento que o projeto realiza, diariamente, nas maternidades da cidade. A prioridade é dada gestantes e mães adolescentes e crianças vítimas de maus tratos.

Feita a identificação de uma situação de risco para a gestante ou o bebê, a família é visitada pela equipe do Trevo, que elabora um plano de cuidados para a mãe e garante apoio alimentar e social. Entra em ação a “mãe social”, que vai assumir as tarefas domésticas da gestante sem respaldo familiar – o que lhe permite repouso – e orientar sobre autocuidado, aleitamento materno e cuidados com o bebê. A “mãe social” é moradora da mesma comunidade da beneficiária, tendo sido capacitada previamente para a função, para a qual é remunerada como diarista. Atualmente, existem 167 “mães sociais” cadastradas.

A equipe do Trevo é composta de dez pessoas, entre enfermeiras, assistentes sociais e pessoal de apoio administrativo. Uma enfermeira visita diariamente as três maternidades de Sobral para entrevistar as mães. As maternidades locais, por sua vez, facilitam o livre acesso da equipe em suas dependências e estimulam o preenchimento, pelos médicos, da Caderneta de Saúde da

(Foto: André Abrabão)



Os agraciados do Prêmio ODM 2005

Mãe e da Criança, desenvolvida localmente com base na caderneta do Ministério da Saúde.

Um grupo de 15 pessoas forma o Grupo de Articuladoras Sociais, que elabora o projeto de marketing, faz a captação de recursos e a promoção da responsabilidade social. O projeto também conta com o apoio de madrinhas e padrinhos sociais, que contribuem com quantias em dinheiro para a compra de cestas básicas.

A articulação entre a comunidade beneficiária, o Grupo de Articuladoras Sociais, as Equipes de Saúde da Família, as maternidades, os médicos e as “mães sociais” vem revertendo a cultura de banalização da morte de mães e bebês por causas evitáveis.

A média de partos em Sobral é de 230 por mês. De janeiro a junho de 2005, 600 pessoas foram atendidas pelo projeto. A mortalidade materna caiu de 83,3/100.000 em 2001 para 59/100.000 em 2004 e a mortalidade infantil, de 29/1000 para 15/1000 nesse período.

Uma alternativa de vida na floresta

Agregar valor ao látex da seringueira e oferecer uma alternativa de renda à comunidade de Maguari, na margem direita do rio Tapajós, em Belterra (PA). É o que propõe o *Projeto Couro Ecológico*, uma das ações da Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais da Margem Direita do Rio Tapajós de Piquiatuba a Revolta (ASMIPRUT).

O processo de produção do couro ecológico envolve a extração do látex da seringueira, a vulcanização, a preparação e aplicação do látex no tecido, secagem ao sol e a confecção de bolsas e artefatos. Todo esse processo, além da gestão do projeto, é integralmente realizado pelos seus participantes.

A associação foi criada em 1995 e é composta por representantes de nove comunidades, sete delas – a de Maguari inclusive – inseridas na Floresta Nacional do Tapajós.

As primeiras atividades do couro ecológico na comunidade tiveram início em 1997, quando alguns líderes comunitários foram introduzidos à tecnologia de defumação da borracha com tecido. Entretanto, a comunidade não teve êxito na venda dos primeiros produtos. A iniciativa recebeu financiamento, em 2001, da USAID e, em 2002, do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Com isso, foi possível aperfeiçoar a infra-estrutura, elaborar um plano de negócios e melhorar a produção. A partir de 2004, o projeto passou a receber apoio financeiro e monitoramento do Ibama/ProManejo e Ibama Flona/Tapajós. O projeto também fez parcerias com o Sebrae e a ONG Saúde Alegria, ambos em Santarém, e com o

Centro Nacional das Populações Tradicionais (CPT/Ibama).

O número de famílias envolvidas no projeto passou de 13 para 23 entre 2001 e 2005. O projeto beneficia hoje 90 pessoas, que incluem os participantes e suas famílias. Em geral, apenas uma pessoa de cada família é envolvida diretamente no projeto, para que mais famílias sejam beneficiadas.

***“Eu sou
quebradeira, sou
mulher guerreira,
eu venho do sertão”***

***Canto das mulheres
quebradeiras de coco babaçu***

Todo o processo de tomada de decisão é discutido com o grupo. Do lucro obtido, 10% vai para um fundo de investimento da ASMIPRUT, destinado a financiar seus diferentes projetos, 5%, para um fundo social para Maguari e o restante é dividido em partes iguais entre os participantes. Trata-se de um projeto da comunidade e para a comunidade.

*Elaborado com base nas fichas de inscrição do Prêmio ODM Brasil 2005 e nos relatórios de viagem de Christian Vonbun (Ipea), Célio Fujiwara (ENAP), Luana Pinheiro e Sandra de Carlo (Ipea e Ministério do Meio Ambiente) e Clarice Gomes de Oliveira (ENAP).

Organizações e prefeituras premiadas*

Objetivo	Organizações	Governos municipais
1. Erradicar a pobreza extrema e a fome 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Agroturismo Acolhida na Colônia – Projeto de Agroturismo da Associação Acolhida na Colônia Santa Rosa de Lima (SC) • Associação Dançando para não Dançar – Projeto: Dançando para não Dançar Rio de Janeiro (RJ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Belo Horizonte (MG) Projeto: Coleta de Orgânicos com Ecocidadania • Santo André (SP) Projeto: Santo André Mais Igual
2. Atingir o ensino básico universal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Itaú Social – Programa Escrevendo o Futuro São Paulo (SP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Três Passos (RS) Projeto: Semeando Educação e Saúde na Agricultura Familiar
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> • Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero – Projeto: Metodologia Themis de Acesso à Justiça Porto Alegre (RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rio Branco (AC) Projeto: Casa Rosa Mulher – Centro de referência para mulheres em situação de violência
4. Reduzir a mortalidade infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade Educacional Prof. Altair Mongruel – Projeto Menarca de Promoção à Saúde da Menina Ponta Grossa (PR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobral (CE) Projeto: Trevo de Quatro Folhas
5. Melhorar a saúde materna 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação de Anemia Falciforme do Estado de São Paulo – Projeto: Organização Social e Políticas Públicas para a Redução da Morbimortalidade Infantil por Anemia Falciforme São Paulo (SP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Apucarana (PR) Projeto: Escola da Gestante
6. Combater o HIV/ Aids, a malária e outras doenças 		
7. Garantir a sustentabilidade ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido – Projeto : Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais Recife (PE) • Embrapa Milho e Sorgo – Projeto Barraginhas para captação superficial de água de chuvas, recuperação de áreas degradadas e revitalização de mananciais Sete Lagoas (MG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aracaju (SE) Programa Socioambiental de Coroa do Meio
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação intercomunitária de mini e pequenos produtores rurais da margem direita do Rio Tapajós de Piquiatuba a Revolta – Menção Honrosa Projeto: Couro Ecológico Santarém (PA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diadema (SP) Projeto : Pólo Brasileiro de Cosméticos

* Muitos dos projetos contribuem para mais de um objetivo, mas a tabela indica somente o principal deles.



Destaques

Herbert de Souza, o Betinho (1935-1997) – símbolo do trabalho pela cidadania, solidariedade e respeito aos direitos humanos, foi idealizador da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, iniciada em 1993, e um dos fundadores do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Página eletrônica: www.ibase.br

Percival Caropreso – publicitário, desenvolveu as peças publicitárias para os ODM Brasil e os ícones dos oito objetivos, que foram doados

Asmare (Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável) - nasceu em 1987, com a mobilização de 20 catadores de papel, em Belo Horizonte (MG). Tem hoje cerca de 380 associados e beneficia indiretamente 1500 pessoas. Página eletrônica: www.asmare.org.br

Associação Vaga-Lume – com sede em São Paulo, promoveu a criação de bibliotecas comunitárias em 90 comunidades rurais de 20 municípios da Amazônia Legal. Página eletrônica: www.expedicaovagalume.org.br

Dinorá Couto Caçado – ex-coordenadora de bibliotecas do governo do Distrito Federal, é criadora da Biblioteca Braille Dorina Nowill, em Taguatinga

Dom Cláudio Hummes – arcebispo de São Paulo, é presidente do Conselho Consultivo do Ceat (Centro de Atendimento ao Trabalhador), que efetua o cruzamento de dados entre a qualificação do trabalhador e as ofertas de trabalho, além de oferecer cursos de capacitação e qualificação. Página eletrônica: www.ceatcbt.org.br

Grupo de mulheres de Pombal – antigas beneficiárias do Programa Bolsa Família, mulheres da cidade de Pombal (PB) são um exemplo de solidariedade e justiça. Ao reestruturarem suas vidas com a obtenção de aposentadoria rural, a venda de doces caseiros ou com um emprego, devolveram os cartões do benefício do programa, cientes de que outras famílias necessitam dele

Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) – reúne 602 entidades e presente em nove Estados da Amazônia Legal, promove a participação das comunidades da floresta nas políticas de desenvolvimento sustentável. Página eletrônica: www.gta.org.br

Movimento Interestadual das Qubradeiras de Coco Babaçu – promove a articulação das mulheres que se dedicam à coleta, quebra, beneficiamento e comercialização do coco babaçu em Maranhão, Tocantins, Piauí e Pará, atividade que envolve 400 mil famílias. Página eletrônica: www.assema.org.br (Maranhão)

Pastoral da Criança – com sede em Curitiba (PR), contribui há 22 anos para a redução da mortalidade infantil no País. Atua em 3900 municípios, reunindo mais de 242 mil voluntários que acompanham, mensalmente, 1,8 milhão de crianças de zero a seis anos e 83 mil gestantes. Página eletrônica: www.pastoraldacrianca.org.br

sa língua
se língua nacional dos
guês, se i
so vernáculo, vale diz
so meio,
a altíssimo percentual

RSP Revisitada

A linguagem oficial

Texto publicado na RSP de Out/Dez de 1981 (ano 38, v. 109, n. 4)

Antônio Houaiss

Proposta

Tanto no magistério, quanto na pesquisa lingüística (e, quando se confessa a si mesma, na filológica), quanto na opinião pública que se crê titulada para pronunciar-se a tal respeito, nela incluídos escritores, magistrados, jornalistas, comunicólogos, profissionais da palavra, há, no Brasil, certo consenso em que o estado da língua, escrita ou falada, é, nesta nossa contemporaneidade, algo que deixa tanto a desejar, que chamar caóticos aos usos que se vêm fazendo da língua é quase eufemismo.

Proponho-me aqui tentar alinhar algumas das razões que militariam para aquela impressão, alinhando, em seguida, algumas sugestões que possam, talvez, quer esclarecer aspectos relevantes da questão, quer encaminhar um melhor tratamento social da mesma, quando haja uma didática a ser preconizada. Como tudo aqui é opinião pessoal que não engaja a de ninguém, seria bom, creio, que, subseqüentemente, outros, mais titulados do que eu e se possível em linguagem

menos obscura que a minha, se pronunciassem a respeito, pois é de crer que em breve futuro algumas decisões normativas se venham a aconselhar, razão por que um debate desse tipo só poderá ser salutar.

Um pouco do passado

O presente é quase sempre mais compreensível quando se possa buscar suas raízes verossímeis ou certas no passado. E em matéria social de língua, isso parece fundamental, como se verá.

A nossa língua, o português, se impôs ao nosso meio, tornando-se língua nacional dos brasileiros, nosso idioma nacional, isto é, não apenas nossa língua comum e nossa língua de cultura, senão que também nosso vernáculo, vale dizer, a língua que se aprende no seio da família (o que é verdade para um altíssimo percentual de nossa população). A rigor, sem estraçalhamentos nominalistas, nada impede que lhe chamemos idioma brasileiro. É de importância capital reconhecer, porém, que, se não somos um país unilíngüe, pois temos centenas de línguas ainda faladas pelos 100 mil índios supérstites (o que lhes dá uma média inferior a mil usuários por língua, espelho de seu desaparecimento cultural, já que essa média supõe casos de pouco mais ou menos 50 indivíduos, apenas, falantes de certas línguas) e, sem dúvida, um contingente de várias colônias (italiano, espanhol, alemão, russo, ucraniano, polaco, japonês, árabes...); repitamos: se não somos um país unilíngüe, somos de um plurilíngüismo todo especial, em que as “outras” línguas parecem realmente ter um estatuto secundário provisório em vias de assimilação (não discuto o mérito desse processo). E, aí quase sem dúvida, para todas essas populações alofônicas a segunda língua é sempre o português, o

que fortalece seu estatuto de língua comum sob quaisquer aspectos, inclusive, nesses casos, de veicular.

A situação linguageira do Brasil presente derivou de uma profunda e intensa luta glotofágica e etnocida, pois o português “venceu” comendo línguas e matando culturas – e o português já era, na imensa parte do processo, a língua dos “brasileiros”. De fato, nos três primeiros séculos de ocidentalização do Brasil, foi ele palco dessas lutas, que subsistem nos seus estertores, ao que parece, finais, pois é improbabilíssimo que vivam sem aculturação, e aculturação significará, cedo ou tarde, a perda de sua língua e cultura originais.

A absorção das muitas línguas e falares africanos que foi aqui praticada desde o início, objeto que foi de uma política quase-consciente, de que a prática do tráfico, nos mercados daqui, foi decisiva e segura: separar pais de filhos, maridos de mulheres, irmãos de irmãs, por famílias e, sempre que possível, por línguas. Se não se magnificam os resíduos presentes, não há como negar o caráter evanescente desses resíduos de línguas e falares africanos no Brasil, ainda que de alto valor documental para um estado de coisas passadas.

Dados quantitativos

A partir dos inícios do século XIX, quando nossa população seria em torno de 3 milhões de habitantes, o português ia assumindo a posição de língua majoritária, tanto absolutamente (isto é, sobre os 3 milhões referidos) , como relativamente (isto é, nas principais áreas “civilizadas” – Pará-Belém, Bahia-Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais...). Essa supremacia foi-se ampliando e consolidando, de tal arte que, por 1920, quando seríamos 20 milhões

de habitantes, tudo o mais – indigenato, africanato e coloniato, em estado de ilhamento linguageiro próprio – era já relativamente secundário em termos numéricos.

No Brasil, a língua na sua modalidade escrita foi sempre e só a portuguesa, quer antes da decisão oficial, quer, com Pombal, depois: a concorrência do latim, dos jesuítas e eclesiásticos outros, de um lado, a do francês, espanhol, holandês (ou flamengo), de outro, assim como a do alemão, do russo, do polaco, do italiano, do japonês, por fim, não altera a afirmativa em sua essência. Nessa altura de 1920, nossa população teria um índice máximo, digamos, de 20% de alfabetizados: sabiam ler (mas poucos escreveriam, além da assinatura) algo como 4 milhões de habitantes do país, o que, apesar das aparências, era um progresso imenso, comparado com o que ocorreria por 1820, isto é, um século antes, quando já seríamos 3,5 milhões de habitantes. Na melhor das hipóteses, não há razão para crer que houvesse então mais que 0,5% de literatados, seja, cerca de 18 mil pessoas.

Entre esses dois limites temporais – 1820 e 1920 –, a modalidade escrita (e a “lida” em público, que não é propriamente a falada) foi usada para fins oficiais, práticos, sentimentais e estéticos (por exemplo, para a redação e edição de leis e conexas, para a correspondência e contabilidade comerciais e burocráticas, para a relação entre parentes e amigos e enamorados, para a poesia e o teatro e a ficção), mas usada por uma minoria mesmo, se levados em conta os índices de alfabetização, os presumíveis índices de leitura pelo prazer de ler (sempre muitíssimo mais baixos do que os anteriores) e os presumíveis índices de escritura (vá lá o termo, sempre menores que os anteriores).

Como era vista a língua

Durante esse lapso de tempo, a língua foi “vista”, ideologicamente, de três (pelo menos) modos pelos próprios usuários: como portuguesa e dos portugueses (devendo, por isso, os usuários de outras origens que não portuguesas subordinar-se passivamente aos ditames dos “proprietários” da língua), como portuguesa e também dos brasileiros (que não só deveriam “aprender” os padrões dos portugueses, mas freqüentemente foram ferrenhos defensores desses padrões e da castidade dessa língua de “adoção”) e como portuguesa e/ou brasileira e/ou angolana e/ou maçambiquense e/ou etc. – isto é, bem comum que será tanto mais meu quanto mais for de todos, admitindo, como bem comum, variações, que vão desde as variedades nacionais, até as regionais, locais – na horizontalidade –, profissionais, etárias, individuais – na verticalidade –, e de registros – formais, informais, emocionais, sentimentais, blasfemos, piedosos etc. (“dentro” de cada indivíduo falante ou escrevente): em suma, a variedade na unidade, a unidade na variedade.

O literário

Se, ideologicamente, ela foi “vista” daqueles modos, na prática houve no Brasil um processo literário de aproximação do escrito ao falado e influência do escrito no falado, a saber, uma interinfluência entre essas duas modalidades principais (pois é óbvio que há interinfluência entre todos os tipos de segmentação sobre todos os tipos numa dada área de contatos numa dialética permanente de diferenciação-unificação instauradora da variedade na unidade e unidade na variedade).

Se se excluem “nossos” escritores dos séculos XVI e XVII porque realmente não são nossos, Gregório de Matos vai ser – sobretudo na sua musa satírica e na fescenina – o primeiro trovador de linguagem normal (de transmissão oral) com traços daquela aproximação: uma cultura literária portuguesa que “quis” de fato ser expressão de um protesto de brasileiros, identificando-se com estes talvez até no repontar de sua dialetação. E daí pela frente, saltando os árcades mineiros de maioria profundamente lusitanizante na linguagem, a verdade é que o nosso neoclassicismo e o nosso romantismo – tanto o da chamada primeira quanto o da chamada segunda geração – demonstraram à saciedade uma série de brechas brasileirizantes na linguagem lusitana tradicional. Só a partir do realismo e sobretudo do parnasianismo é que a criação literária brasileira passa a inclinar-se à canônica gramatical colocada em camisa-de-força.

Que se passara? Passara-se algo de notável: o primeiro grande lexicógrafo moderno da língua é um carioca, Antônio de Moraes Silva, pelos inícios do século XIX (1813); frei Caneca (1779-1825) é talvez o primeiro gramático brasileiro, inaugurando uma série enorme de nomes altamente prestigiosos como zeladores da língua e normalizadores da mesma, cujos frutos se patenteiam quando intermediou o tempo necessário. A canônica gramatical em causa criou famosos cavalos de batalha de desclassificação ética, cultural, estética e o mais, com um pronome átono “mal” colocado, com uma regência “errada”, com um sujeito de reduzida deslocado, com neologismo morfológico híbrido, com neosemia afrancesada, com barbarismos de quaisquer fontes. Essa gramática e esses gramáticos – de zelo e competência incontestáveis, mas de visão parada

em “defesa” e “ilustração” da “nossa” língua – só se abonavam em autores portugueses, em escritos portugueses, em exemplos portugueses. Somente na década de 1920-1930 é que nossos gramáticos e filólogos ousam começar a exemplificar com textos de brasileiros (é bem verdade que quando esses textos corroboram os textos portugueses...). João Ribeiro (1860-1934), no plano ensaístico, e Sousa da Silveira (1883-1967), no didático, são as vozes que, timidamente, primeiro se alçam em favor da linguagem tal como praticada por escritores brasileiros.

O nosso romantismo – sobretudo quando editorado aqui, isto é, tipograficamente composto e impresso entre nós – tendeu, de fato, a aceitar progressivamente o que poderíamos chamar de características de nossa variedade. Mas os livros subsequentemente impressos em Portugal e na França passam a revelar uma suspeitíssima casticidade. Pesquisas recentes de Afrânio Coutinho, e num texto já “tardio”, pois do eminente Raul Pompéia, deixam patente que se trata de casticismo de... revisores portugueses – e essa suspeita parece (redimindo a pobre Carolina) caber até para com textos de Machado de Assis.

A onda de gramáticas, gramáticos e consultórios gramaticais pela imprensa que policiou o português escrito no Brasil foi apoiada por um magistério prestigioso, igualmente purista e casticista, muito mais categorizado socialmente e muito mais eficaz (número de aulas e horários semanais maiores, número de alunos por classe menor, número total de estudantes baixo – fonte de elitismo), o que fez do escrever bem um dos títulos de honra e de acesso no *cursus honorum* de entre, digamos, 1880-1950, mesmo depois dos ruídos e barulhos crescentes da Semana de Arte Moderna de São Paulo (1922). Na literatura,

especificamente, a operação era de fato exequível, se se leva em conta que o número de escritores era baixo e mais baixo o de leitores. Se hoje ainda não superamos a casa de 1 *livro/per capita/per annum*, não será de estranhar que por aqueles idos fosse de meio ou um terço ou mesmo de um quarto de livro. Afinal, raros seriam (e ousariam manifestá-lo? sim! um Lima Barreto, por exemplo) os que não estavam catequizados da noção da norma normalizadora (e fossilizadora). Formas de fugir a isso para não incidir em total falsidade foram escritos em que os diálogos eram reduzidos a quase nada, a fim de que não se fosse obrigado a pôr o pronominho correto na boca da mucama negra. A genialidade de Machado, a tal respeito, levou à estupenda solução do estilo indireto aparente.

O início do “caos”

De 1920 para cá, algumas tendências começaram a patentear-se aos olhos de todos os brasileiros, muitos dos quais (a maioria, talvez, no início) furiosamente alarmados:

a) a criação literária começou a dirigir-se a mil e uns temas com mil e uns problemas em mil e umas situações sociais e, *ipso facto*, languageiras – de modo que o objeto artístico procurado pelo criador começou a determinar-lhe os usos que faria da linguagem e da língua portuguesa/brasileira – uso racional, dialético, documental, emocional, local, onírico, demencial etc. etc. etc. – e como, nessas condições, “respeitar” uma canônica gramatical do correto lógico-tradicional?;

b) a democratização com massificação do ensino foi intensificada a partir de então, com crescimento ponderável recente e todo um cortejo de problemas conexos. Conseqüente da proletarianização da condição de

professor, do engurgitamento dos currículos e, em particular, da redução do número de horas e de aulas do estudo escolarizado da língua tornada “comunicação e expressão”, em que a transmissão institucionalizada de uma língua de cultura, que se tem de estudar muito e por muito tempo, fica num desvão do ensino; conseqüente disso tudo foi o patentear-se à tona da evidência a impotência coletiva, nacional, de respeitar os cânones gramaticais (sem discutir sua legitimidade), impotência coonestada, aparentemente, pelos principais e maiores usuários da língua – os poetas, os ficcionistas, os teatrólogos, os dramaturgos, a darem a impressão de que a tratavam por paus e por pedras;

c) a progressiva presença da amostragem dos meios de comunicação social de massa – tanto gráfica quanto eletrônica – trouxe à evidência e à audiência os variadíssimos usos e padrões e subnormas de segmentos orais, colocando a linguagem “lida”, isto é, previamente escrita, numa posição quantitativamente quase desprezível.

Codificar a norma?

Para muitos espíritos, tudo isso é o retrato ou reflexo de um mau estado social de coisas, que gera e é gerado pelo mesmo vício social. A língua ter-se-ia degradado, porque a teríamos degradado, e a teríamos degradado porque houve fatos externos que militaram para isso.

Caberia, assim, ver se nos interstícios desse tecido aparentemente canceroso não haveria alguns sintomas de saúde, presente e futura, que pudessem ser estimulados por uma decisão social favorável.

Do ponto de vista da oralidade tem sido reconhecida de há muito a influência lingüisticamente unificante dos grandes

centros urbanos sobre sua periferia, cuja extensão varia com o vigor social do centro. Desse modo, não seria de estranhar que em redor de cidades como Belém, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Brasília e tantas mais se formassem grandes unidades faladas tendencialmente unificadas mas tendencialmente diferenciadas entre si. Essa unificação focal com eventual diferenciação interfocal é acompanhada por um processo de audição de massa, pelo rádio, pela televisão, em que coexistem padrões diferentes de oralidade, mas que, quaisquer que sejam suas naturezas segmentares, tendem a ter influência de âmbito nacional: as tendências unificadoras, assim, coexistiriam com tendências diferenciadoras, ensejando, acaso, unidades nas variedades de um tipo mais alto. Para observadores obsessivos da minha idade, a elocução profissional no rádio, primeiro, e no rádio e televisão, agora, sem falarmos do teatro e do cinema, tem ido – quando não se imponha tipização dialetal horizontal ou vertical – tem ido, repito, em pós de um padrão nacional unificante (mas não uniformizante), em que alguns vêem o poder do “imperialismo” flúmino-paulista. Creio que se pode reputar altamente satisfatório esse padrão, pois parece altamente aceito pela grande maioria dos ouvintes. Excluo, de novo, de consideração os usos segmentares, mais do que necessários, quando se trata de documentar qualquer recanto do país com gente desse recanto, de qualquer estrato social ou de gente desse estrato etc.

A modalidade escrita, porém, apresenta-se de forma aparentemente mais contraditória. Leva-se em conta, primeiro, o fato de que “no passado” se escrevia mais correta e mais unificada e mais uniformemente – o que, para o “passado” do nosso realismo – parnasianismo, não parece

ser impressão falsa. Observa-se, com frequência, que há indivíduos falantes com padrões cultos apreendidos pela mera via da audição (e a contraprova é, em tais casos, a impotência desses indivíduos de se fazerem escreventes...). Existe também a má prova, a dos indivíduos com forte capacidade escritora, mas com fraca capacidade falante (por timidez, medo, inexperiência, isolamento, por não terem tido aprendizado específico, por idealizarem a expressão oral a ponto de inibição etc.). Seja como for, parece mais fácil falar “bem” que escrever “bem”.

Em verdade; a primeira barreira que se tem de vencer, quando se cogite de escrever “bem”, é o preconceito de que existe “uma gramática do correto para todos os fins”. No momento em que cada escritor criador, no plano da ficção ou da poesia, quer atingir a genuinidade de um pensamento nascente verbalmente errante ou de uma enunciação viva de emaranhados de estratos culturais e estados emocionais díspares, a partir desse momento é impossível pensar numa gramática do correto apriorístico, porque corretas serão aquelas “incorreções” que verdadeiramente reflitam as linguagens dos estratos e dos estados.

A partir daí, inaugura-se o usuário da modalidade escrita que pode dar a ela a feição do seu objetivo: Guimarães Rosa de *Grande sertão: veredas* também sabia fazer ofícios e relatórios diplomáticos com respeito das chamadas regras gramaticais (em verdade, ele tinha tal domínio da canônica gramatical normalizada e codificada como camisa-de-força que, ao infringi-la, o fazia com total conhecimento criador: escrevia bem o errado, porque sabia melhor o certo) (essa frase aí minha deve ter pares de aspas em cada de suas palavras...).

A linguagem oficial

O mundo moderno exige, assim, das línguas de cultura que haja dois pólos na pragmática da modalidade escrita: o pólo da ficção e da poesia, que *pode* (não é obrigatório que o faça) assumir todos os caprichos e arbítrios verbais e gramaticais do criador até o limite do inefado (do que, dito, na verdade não foi dito, por ser incomunicante e inexpressante sem sequer ser lúdico – grau zero *final* da escritura); o outro é o pólo da inequivocidade, que idealmente se atingiria na linguagem da lógica matemática, das ciências naturais e, já quase nunca, das ciências sociais – e que, idealmente, é também o pólo da linguagem oficial.

A linguagem oficial é a linguagem do Estado e seus prepostos, ou, por extensão, dos aparelhos e instituições que, com vida própria, se põem a serviço de certas verdades ou “verdades”, religiosas, éticas, pias, assistenciais, e a de seus servidores.

A linguagem oficial – por comodidade, por eficácia, por simbólica – apresenta caracteres formais mais ou menos tradicionalizados: é sabido, por exemplo, que a linguagem cartorial da Justiça e do Direito é, a um tempo, arcaizante, prolixa, não raro redundante, porque de certo modo é ritual; é sabido que a linguagem escrita das leis, decretos, despachos, decisões administrativas, discursos, proclamações, visa, teoricamente, ao claro e inequívoco – em momentos de coragem cívica e estatal – e, à socapa, ao equívoco ou à ambigüidade –, em momentos de arrocho, mas sempre com pompa e circunstância, mesmo nos Estados democráticos.

Enquanto houver Estado, é de crer que a linguagem oficial buscará realizar seu ideal de universalidade com coerção – esclareçamos, buscará dizer de tal modo que os que o queiram possam entendê-la (se

preparados colegial e culturalmente para tanto) e os que não o queiram não possam alegar razões para isso, graças ao fato de que os recursos gramaticais e verbais postos a seu uso são os codificados sob a rubrica de normativos, normais e, por isso, corretos. É mesmo de crer que o tendencial social unificante das ciências e da ajuda mútua e do convívio pacífico buscará sempre exprimir-se pela norma, graças ao que inversamente o tendencial social utópico, lúdico, expressivo, artístico, possa valorizar-se pela antinorma, pela fratura, pelo “erro”.

Advoga-se, assim, a tese de que os fins determinam a feição específica que como meio a língua deve assumir (mesmo quando o fim seja a língua mesma e o meio seja a mesma língua). E nisso advoga-se a tese de que deve haver uma gramática (ou gramáticas) e um léxico (ou léxicos) canônicos, que digam o que é e o que não é regular, o que é ou o que não é empregável na linguagem oficial (uma de cujas regras de ouro do uso será o de já ter sido empregado).

Postula-se, assim, uma norma literária (isto é, letrada, literatada, escrita, em suma) culta – porque, para assenhorear-se dela, o indivíduo escrevente a fica aprendendo (e desaprendendo-a para reaprendê-la) enquanto viva lúcido.

Entre os dois pólos, portanto, há uma imensa massa intermédia de todos os matizes e para todos os fins canônicos e não canônicos ou semicanônicos ou incanônicos ou acanônicos.

Isso parece ser assim com todas as línguas de cultura. Sendo-o, porque não o seria para com a nossa?

A normalização e a codificação da norma

Seria inadequado, aqui, discutir conceitos como os de língua, sistema, norma,

subnorma, subsistema, dialetos. Mas devemos ater-nos ao fato de que os indivíduos falantes e escreventes no geral automatizam o sistema relativamente cedo (pelos treze-quinze anos), vale dizer, não têm consciência de seu uso e não entendem o seu não uso. Mas a norma, que emerge dos usos do sistema no que eles tenham de mais freqüente, em se tratando de uma língua culta, quer dizer, com tradição-transmissão escrita, de tal modo que nos seus escritos passados o passado esteja presente no presente, a norma culta pede estudo do passado para poder estar presente e ser usada no presente. Assim, pois, não parece que se devesse lutar contra a norma comum culta de uma língua comum de cultura. Haveria, apenas, que contra-regrar o que há realmente como normal para o âmbito do português como um todo; o que há realmente como normal para cada variedade nacional do português (duas das quais, neste momento da história, perfeitamente caracterizáveis, a norma nacional portuguesa, a norma nacional brasileira). Porque, de fato, os impedimentos, na linguagem oficial, para que se possa atingir essa norma destituída de cerebrinices e bizantinices são de vária natureza:

a) a normalização oferecida pelas nossas gramáticas correntes tem vergonha de encampar como realidades cultas normais uma quantidade de práticas e pragmáticas languageiras universalizadas entre nós, fatos esses cuja *não* observância constitui um ato de força permanente do escritor oficial ou usuário da linguagem oficial contra si mesmo;

b) a normalização oferecida pelas nossas gramáticas, ademais de suas cerebrinices ou bizantinices, é uma normalização “cultas”, isto é, que encerra passado no presente, encerrando assim mais de uma potencialidade “regular”; seu aprendizado

não é nem pode ser espontâneo (como o da língua falada no nível do vernáculo – a que é aprendida em casa e de uso em casa para os fins de casa), impondo-se seu estudo atento e cuidado por longos anos e a manutenção do conquistado por mais longos anos, já então como que espontâneo “de segunda natureza”, a valer tanto quanto a primeira natureza que, no indivíduo, em não mais havendo, não se sabe como ora seria: o adquirido como segunda natureza pode funcionar -e na imensa maioria dos casos funciona – como “espontâneo” por ter sido (vá lá o termo) automatizado;

c) a normalização oferecida, mesmo despojada de cerebrinices, não está tendo ensino institucionalizado à altura das necessidades sociais – e isso parece claramente espelhar-se na forma por que, na modernidade, a linguagem oficial se vem alterando, perdendo a clareza das articulações mesmo convencionais ou tradicionais, obscurecendo-se no uso aparentemente personalizado da pontuação, vacilando na ortografia, fazendo-se difusa na semântica, não sabendo evitar as ambigüidades – e quanto mais se poderia dizer.

Na verdade, esses aspectos são passíveis de correção em âmbito nacional, desde que a sociedade, através do Estado ou de comissionados pelo Estado, gere instrumentos consabidos – vocabulários ortográficos, onomásticos, terminológicos, dicionário de autoridades para o cerne do léxico oficial (50 mil palavras – das 400 mil averbáveis [de fato averbadas no próximo *Vocabulário ortográfico da língua portuguesa*, da Academia Brasileira de Letras] – com o máximo de conexões possíveis sinonímicas, antonímicas, paronímicas, ideológico-analógicas etc. etc.), uma gramática explícita quanto às inovações ou manutenções brasileiras

universalizadas em nível culto e – sobretudo, sobretudo – um magistério qualificado em sua formação e não degradado no exercício de sua profissão, graças ao que os alunos pudessem, durante dez-catorze anos, ter duas horas, em cada um de cinco dias úteis da semana, de estudo e leitura, redação, que transformassem a angústia presente, de uma assimilação mecânica, em convívio criativo com a língua – essa marca de humanidade e humanização que é a própria língua.

Antônio Houaiss

Diplomata, professor, filósofo e ensaísta, nasceu no Rio de Janeiro em 1915 e faleceu em 1999, na mesma cidade. Foi eleito em 1971 para a cadeira nº 17 da Academia Brasileira de Letras. Entre as inúmeras funções exercidas, figuram também a de examinador e colaborador na elaboração de provas de português dos concursos públicos promovidos pelo DASP (1941 a 1945).

Para saber mais

Sobre governo eletrônico e organizações virtuais

- www.governoeletronico.gov.br
- www.brasil.gov.br
- FOUNTAIN, Jane E. *Construindo um Estado virtual – Tecnologia da Informação e mudança institucional*. Brasília: ENAP, 2005.

Sobre gestão de pessoas no setor público

- www.oecd.org/publications
- PIRES, Alexandre Kalil *et al*; LIMA, Sideni Pereira. *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia do gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001
- www.innovence.fr (em francês)

Sobre funcionalismo público brasileiro

- www.servidor.gov.br
- www.ibge.gov.br (Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004)

Sobre federalismo fiscal

- <http://federativo.bndes.gov.br>
- www.ipea.gov.br
- www.presidencia.gov.br/sri/index_federativos.htm

Sobre o Instituto Nacional de Administração de Portugal

- www.ina.pt

Sobre os ODMs

- www.odmbrasil.org.br
- www.pnud.org.br
- www.nospodemos.org.br
- 2º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (disponível em www.ipea.gov.br/odm/index.php)

Biblioteca Graciliano Ramos ENAP

Dispõe de aproximadamente 8 mil títulos de livros e 155 títulos de periódicos nacionais e estrangeiros sobre administração pública e gestão governamental.

O e-mail da biblioteca é biblioteca@enap.gov.br. Mais informações estão também no *site* da ENAP.

Acontece na ENAP

Lançamentos

Os livros e cadernos editados pela ENAP trazem algumas novidades. As publicações passam a apresentar *lay-out* novo e privilegiarão quatro áreas estratégicas, identificadas na parte superior esquerda de cada obra: Planejamento e Gestão; Gestão de Pessoas; Orçamento e Finanças; e Logística e Tecnologia da Informação. Em comemoração aos 20 anos da ENAP em 2006, trazem também o selo comemorativo. Em 2005, foram publicados: *Gestão por competências em organizações do governo*, de Alexandre Kalil Pires e outros (autores) e Sideni Pereira Lima (relator); *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública* (foto), do Embaixador Sergio Paulo Rouanet, publicado em parceria com a Anesp; *Construindo um Estado virtual*, da professora Jane Fountain; *Sistema de informação de custo*, do ministro da Previdência, Nelson Machado; e o Caderno ENAP nº 29, *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*, de Peter Stoyko e Annette Fuchs, publicado originalmente pela *Canada School of Public Service* (CSPS).



10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Foram divulgados os 20 finalistas do 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Neste ano, inscreveram-se no concurso 55 experiências, das quais 49 concorrerão ao prêmio. Os nomes dos finalistas encontram-se na página eletrônica do concurso, no endereço <<http://inovacao.ena.gov.br/>>. A premiação ocorrerá em março de 2006.



Catálogo de cursos ENAP 2006

A partir de janeiro, está disponível para consulta o Catálogo dos cursos da ENAP. Além do formato novo, uma das novidades do catálogo de 2006 é a articulação dos cursos em sete programas – Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS); Capacitação em Gestão do PPA; Gestão de Pessoas; Capacitação em Gestão da Logística Pública; Formação de Carreiras do Serviço Público Federal; Aperfeiçoamento; e Especialização –, distribuídos em três áreas temáticas – Gestão Políticas Públicas; Planejamento e Orçamento; e Logística e Tecnologia da Informação. De forma a facilitar a busca, a descrição de cada curso identifica a área temática e/ou o programa a qual pertence (diferenciados por cor), seu público-alvo, objetivos, metodologia, principais tópicos, pré-requisitos (quando existentes) e carga horária. Ícones indicam ainda se o curso é presencial ou a distância. Cursos não inseridos em programas encontram-se em “outros cursos”. Ao final, o catálogo traz um índice geral, em ordem alfabética, e um índice de cursos por programas.



Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas leituras atentas e pertinentes observações

Denise Poiani Delboni

Enilson Medeiros dos Santos

Fabio Franklin Storino

Jackeline Amantino de Andrade

Joaquim Aragão

Jose Luiz Pagnussat

José Marcelo Zacchi

Jose Mendes de Oliveira

José Ricardo Marar

Luiz Renato Vieira

Maria Roseana de Carvalho Soares

Monica Lúcia Rique Fernandes

Rafael Arantes

Romulo Dante Orrico Filho

Sandra Hollanda

Sideni Pereira Lima

Índice alfabético – Vol. 56

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético - autor

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 57

ARAUJO, Cicero. *Interesse, ética e política no serviço público - Ensaio*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 309

ASAZU, Claudia, ed. *Serge Alecian e Dominique Foucher. É preciso aprender a transgredir – Entrevista*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 331

ASAZU, Claudia, ed.; OLIVEIRA, Clarice, ed. *Ponto de Vista: Vicente Trevas – Os desafios federativos*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 95

ASAZU, Claudia, ed. *Eduardo Campos. Inovar para crescer – Entrevista*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 225

ASAZU, Claudia, ed. – *Reportagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 465

BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 377

BJÖRKMAN, James Warner. *Política Social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 277

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 179

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. v. 56, n.1, jan./mar. 2005, p. 7

CHEMLA, Eliane. *A reforma da formação para carreiras da ENA – França – Palestra*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 217

COHEN, Ernesto. *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 403

COSTANZI, Rogério Nagamine. *As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 37

ELSON, Diane. *Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero; dimensões chave e exemplos práticos*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 161

- FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública; análise do Siasg/ Comprasnet*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 195
- FREITAG, Barbara. *Ética na administração pública*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 85
- FURTADO, Celso M. *Teoria do Departamento de Administração Geral – RSP revisitada*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 109
- HOUAISS, Antônio. *A linguagem oficial - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de out./dez. de 1981 (Ano 38, v. 109, n.4)*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 475
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 137
- MAGALHÃES Jr., Raymundo. *Machado de Assis funcionário público - RSP Revisitada*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 237
- MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 449
- OCDE. *Modernizando o emprego público*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 419
- RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 127
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p.295
- ROSA, Joaquim Coelho. *Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceituais em formação e educação*. v. 56, n.3, jul./set. 2005, p.321
- SCHWELLA, Erwin. *Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 259
- SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 429
- SUBIRATS, Joan; GIMÉNEZ, Maria; OBRADORS, Anna. *Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 23
- TELLES, Christiane. *9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: idéias que fazem diferença - Reportagem*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 101
- TELLES, Christiane; ASAZU, Claudia. *A difícil arte de gerir pessoas – Reportagem*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 341
- WILSON, Woodrow. *O estudo da administração - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de Maio de 1946 (Ano 9, v. 2, n.2)*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 349

Índice alfabético – assunto

Análise Organizacional

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATTUCCI, Eduardo Cerqueira. *Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 295

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 429

Avaliação de Programas

COHEN, Ernesto. *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 403

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 137

Biografia

MAGALHÃES Jr., Raymundo. *Machado de Assis, funcionário público – RSP Revisitada*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 237

Capacitação de pessoal público

CHEMLA, Eliane. *A reforma da formação para carreiras da ENA – França – Palestra*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 217

Capital humano

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. *Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 179

COSTANZI, Rogério Nagamine. *As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 37

OCDE. *Modernizando o emprego público*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 419

Capitalismo

COSTANZI, Rogério Nagamine. *As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 37

OCDE. *Modernizando o emprego público*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 419

Cidadania

ROSA, Joaquim Coelho – *Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceptuais em formação e educação – Ensaio*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 321

Ciência e tecnologia

ASAZU, Claudia, ed. *Eduardo Campos. Inovar para crescer – Entrevista*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 225

Compras eletrônicas

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública; análise do Siasg/ Comprasnet*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 195

Concessão

BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 7

Controle externo

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 57

Desenvolvimento social

ASAZU, Claudia. *Trabalhando a mundaça do que é preciso mudar – Reportagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 465

Diagnóstico

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 57

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 127

Ensino

ROSA, Joaquim Coelho. *Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceptuais em formação e educação – Ensaio*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 321

Escola de governo

CHEMLA, Eliane. *A reforma da formação para carreiras da ENA – França – Palestra*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 217

Estudo de caso

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública; análise do Siasg/ Comprasnet*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 195

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 295

Ética

ARAÚJO, Cicero. *Interesse, ética e política no serviço público - Ensaio*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 309

FREITAG, Barbara. *Ética na Administração pública*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 85

Exclusão social

SUBIRATS, Joan; GIMÉNEZ, Maria; OBRADORS, Anna. *Exclusión social y políticas de inclusión; algunos elementos sobre la realidad europea y española*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 23

Federalismo

ASAZU, Claudia, ed.; OLIVEIRA, Clarice, ed. *Ponto de Vista: Vicente Trevas – Os desafios federativos*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 95

BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 377

Filosofia política

ARAÚJO, Cicero. *Interesse, ética e política no serviço público - Ensaio*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 309

FREITAG, Barbara. *Ética na Administração pública*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 85

Função pública

ASAZU, Claudia, ed. *Serge Alecian e Dominique Foucher. É preciso aprender a transgredir – Entrevista*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 331

CHEMLA, Eliane. *A reforma da formação para carreiras da ENA – França – Palestra*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 217

FREITAG, Barbara. *Ética na Administração pública*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 85

OCDE. *Modernizando o emprego público*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 419

Gênero

ELSON, Diane. *Iniciativas Orçamentárias Sensíveis à Questão de gênero; dimensões chave e exemplos práticos*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 161

Gestão de pessoas

ASAZU, Claudia, ed. Serge Alecian e Dominique Foucher – *É preciso aprender a transgredir – Entrevista*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 331

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. *Gestão por competências; métodos e técnicas para mapeamento de competências*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 179

TELLES, Christiane; ASAZU, Claudia. *A difícil arte de gerir pessoas - Reportagem*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 341

Gestão por competências

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. *Gestão por competências; métodos e técnicas para mapeamento de competências*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 179

Governança

BJÖRKMAN, James Warner. *Política Social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 277

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 449

Governo eletrônico

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública; análise do Siasg/Comprasnet*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 195

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 449

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 429

Indicadores sociais

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 137

Infra-estrutura pública

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 7

Inovação

ASAZU, Claudia. *Trabalhando a mundaça do que é preciso mudar – Reportagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 465

SCHWELLA, Erwin. *Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 259

TELLES, Christiane. *9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: idéias que fazem diferença*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 101

Inovação científica

ASAZU, Claudia, ed. *Eduardo Campos. Inovar para crescer – Entrevista*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 225

Inovação tecnológica

ASAZU, Claudia, ed. *Eduardo Campos. Inovar para crescer – Entrevista*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 225

Liderança

SCHWELLA, Erwin. *Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 259

Linguagem

HOUAISS, Antônio. *A linguagem oficial - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de out./dez. de 1981 (Ano 38, v. 109, n.4)*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 475

Mercado de trabalho

COSTANZI, Rogério Nagamine. *As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 37

Modernização administrativa

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 57

SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues da. *Organizações virtuais no setor público: uma nova abordagem*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 429

TELLES, Christiane. *9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: idéias que fazem diferença – Reportagem*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 101

Nova Gestão Pública

BJÖRKMAN, James Warner. *Política Social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 277

SCHWELLA, Erwin. *Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 259

Orçamento

ELSON, Diane. *Iniciativas Orçamentárias Sensíveis à Questão de gênero; dimensões chave e exemplos práticos*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 161

Parceria público-privada

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 7

Pobreza

COHEN, Ernesto. *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 403

SUBIRATS, Joan; GIMÉNEZ, Maria; OBRADORS, Anna. *Exclusión social y políticas de inclusión; algunos elementos sobre la realidad europea y española*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 23

Poder Judiciário

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal*. v. 56, n.2, abr./jun. 2005, p. 127

Política de inclusão

SUBIRATS, Joan; GIMÉNEZ, Maria; OBRADORS, Anna. *Exclusión social y políticas de inclusión; algunos elementos sobre la realidad europea y española*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 23

Política fiscal

BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 377

Política social

BJÖRKMAN, James Warner. *Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 277

COHEN, Ernesto. *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 403

ELSON, Diane. *Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero; dimensões chave e exemplos práticos*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 161

Programas sociais

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. v. 56, n. 2, abr./jun. 2005, p. 137

Qualidade de vida no trabalho

TELLES, Christiane; ASAZU, Claudia. *A difícil arte de gerir pessoas – Reportagem*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 341

Reforma administrativa

BJÖRKMAN, James Warner. *Política Social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 277

FURTADO, Celso M. *Teoria do Departamento de Administração Geral – RSP Revisitada*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 109

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. *Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 449

WILSON, Woodrow. *O estudo da administração - RSP Revisitada - Texto publicado na RSP de Maio de 1946 (Ano 9, v. 2, n.2)*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 349

Reforma Judiciária

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. *A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal*. v. 56, n.2, abr./jun. 2005, p. 127

Relações Estado e sociedade

ARAUJO, Cicero. *Interesse, ética e política no serviço público – Ensaio*. v. 56, n. 3, jul./set. 2005, p. 309

Relações intergovernamentais

ASAZU, Claudia, ed; OLIVEIRA, Clarice, ed. *Ponto de Vista: Vicente Trevas – Os desafios federativos*. v. 56, n. 1, jan./mar. 2005, p. 95

BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. v. 56, n. 4, out./dez. 2005, p. 377

Segurança pública

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 295

Sociedade do conhecimento

ROSA, Joaquim Coelho. *Cidadania e civilização tecnológica: a mudança de quadros conceituais em formação e educação – Ensino*. v. 56, n. 3, jul. /set. 2005, p. 321

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.

29 *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*

Peter Stoyko e Annette Fuchs.
2005. 70 p.

Este trabalho faz uma análise das possibilidades e dos limites da aprendizagem por meio eletrônico (e-learning) no setor público, a partir da experiência canadense. Publicado originalmente pelo Canada School of Public Service (CSPS), tem por objetivo disseminar a utilização dessa modalidade de ensino a educadores e técnicos que trabalhem diretamente com Educação a Distância (EAD) no setor público.

28 *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.*

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

Lançamentos **Publicações ENAP**



Gestão por competências em organizações de governo. Mesa-redonda de pesquisa-ação
Alexandre Kalil Pires e outros (autores)
Sideni Pereira Lima (relator).
2005. 100 p.

Resultado das discussões da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação em gestão por competências, formada por gestores públicos e especialistas convidados pela ENAP, o livro traz conceitos, questões e desafios para o desenvolvimento de competências no setor público, além de relatos de várias organizações de governo que aplicam a abordagem da competência na gestão de pessoas.

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



Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública
Sergio Paulo Rouanet. 2005. 96 p.

Relatório do Embaixador Sergio Rouanet, elaborado em 1982, no qual se propõe a criação de uma escola de governo para a formação e qualificação dos quadros de servidores públicos de nível superior, de forma a modernizar e tornar eficiente a administração pública federal. O estudo do embaixador constitui a base em que foram criadas a ENAP e a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



Sistema de informação de custo - Diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental
Nelson Machado. 2005. 196 p.

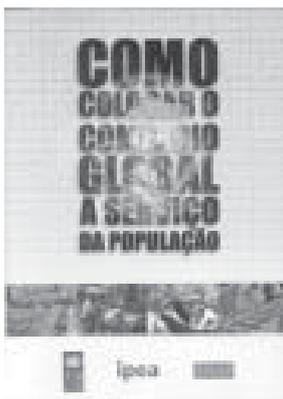
Este trabalho propõe diretrizes para a construção de um sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistemicamente ao orçamento público e à

contabilidade governamental. O sistema de custo proposto, onstruído a partir do estudo de três áreas de conhecimento – orçamento público, contabilidade governamental e gestão de custos – tem como objetivo principal fornecer informações alinhadas com a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gestores no uso dos recursos públicos.



Construindo um Estado Virtual - Tecnologia da informação e mudança institucional
Jane E. Fountain. 2005. 296 p.

Jane E. Fountain analisa nesta obra os desafios do uso das tecnologias na construção de um Estado mais eficiente e o tema da cooperação inteorganizacional. Sua originalidade está no convite à releitura dos estudos clássicos sobre a burocracia e das teorias institucionalistas, caminho que nos leva a compreender os impactos previstos e imprevistos das mudanças nos processos de trabalho resultantes da incorporação das novas tecnologias.



Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População. Kamal Malhotra e outros. Co-edição IPEA/ENAP/PNUD. 2004. 479 p

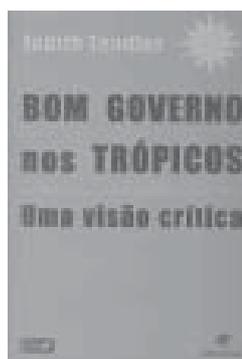
Coletânea que trata dos desafios do comércio global de forma contemporânea e progressista. Seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio. Destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política.



Guia de Gerenciamento no Setor Público. Serge Alecian e Dominique Foucher. Co-edição ENAP/REVAN. 2001. 392 p.

Um guia para executivos do serviço público, bem como de empresas privadas. Nele, os autores procuram explorar desde o conceito de “gerenciar” até as regras do

bom gerenciamento, sendo as principais delas resumidas na “Regra dos 4Cs” (coerência, coragem, clareza e consideração). De fácil leitura, o livro é dividido em capítulos específicos para cada nível de gerência.



Bom governo nos trópicos - uma visão crítica. Judith Tendler (org.). 1998. 288 p.

Professora de economia política do MIT, Judith Tendler apresenta o resultado da pesquisa de campo de quatro projetos implantados no Ceará durante os governos de Tasso Jereissati (1986-1990) e Ciro Gomes (1990-94). Demonstra a possibilidade de sucesso de práticas inovadoras de assistência à população, adotadas pela administração pública estadual em meio a restrições orçamentárias.

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

29

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 *ver 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