

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 55

Números 1 e 2

Jan-Jun 2004

ISSN: 034/9240

Resenha de estudos sobre o Executivo

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

O estágio do governo eletrônico no Brasil
em relação ao contexto mundial

Paulo Henrique Ramos Medeiros

Tomás de Aquino Guimarães

Participação dos beneficiários em estratégias de
redução da pobreza: análise de suas contribuições

Wilber da Rocha Severo

Gestão do conhecimento como sistema
de gestão para o setor público

Espartaco Madureira Coelho

Avaliação de políticas de financiamento a micro
e pequenas empresas na geração de postos de
trabalho: o caso do Proger – principais aspectos

Alessandro Ferreira dos Passos

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Formação Profissional

Sandra Hollanda

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública –
v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 55, números 1 e 2 (Jan-Jun/2004). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Conselho editorial: Helena Kerr do Amaral; Celio Yassuyu Fujiwara; Augusto Akira Chiba; Margaret Baroni; Sandra Hollanda; Maria Rita Garcia de Andrade; Elaine Cristina Lício.

Colaboradores: Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; João Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; Letícia Schwarz; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Coordenador-geral de publicação:* Livino Silva Neto – *Supervisão gráfica:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes; e Marluce Moreira Salgado – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

© ENAP, 2004

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178

Resenha de estudos sobre o Executivo Study review about the executive <i>Argelina Maria Cheibub Figueiredo</i>	5
O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial The stage of development of e-government in Brazil in relation to the world-wide context <i>Paulo Henrique Ramos Medeiros</i> <i>Tomás de Aquino Guimarães</i>	49
Participação dos beneficiários em estratégias de redução da pobreza: análise de suas contribuições The participation of beneficiaries in strategies to reduce poverty: an analysis of their contributions <i>Willber da Rocha Severo</i>	67
Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público Knowledge management as a management system for the public sector <i>Espartaco Madureira Coelho</i>	89
Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos Evaluation of financing policies for micro and small businesses and the generation of jobs: the Proger case – key aspects <i>Alessandro Ferreira dos Passos</i>	117

Resenha de estudos sobre o Executivo*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Introdução

Esta resenha da literatura sobre o Executivo procura discutir o impacto dos diferentes sistemas de governo e sua capacidade em formular e implementar políticas públicas. Essa foi uma demanda da própria ENAP Escola Nacional de Administração Pública e se justifica, também, pela importância, em geral, atribuída ao impacto do sistema de governo no desempenho do Executivo e na natureza das políticas públicas.

Um estudo muito mais amplo e sistemático foi realizado para a ENAP sob a coordenação de Regis de Castro Andrade, em 1993. Esse estudo identificava uma situação de paralisia decisória e crise política decorrentes das características do sistema institucional brasileiro. Tal diagnóstico refletia a visão dominante no debate político que antecedeu a decisão a ser tomada no plebiscito de 1993 sobre o sistema de governo no Brasil. Encontrava também respaldo na discussão que se desenvolvia na comunidade acadêmica, tanto brasileira como internacional. Refletia, além disso, as dificuldades da transição para um sistema político plural e descentralizado intensamente presentes naquele momento.

Nos dez anos transcorridos desde esse estudo, houve um significativo desenvolvimento da pesquisa comparativa, com conseqüências relevantes para o foco analítico dos estudos sobre o funcionamento dos sistemas de governo. O estudo das instituições políticas brasileiras teve, também, um expressivo crescimento. Por sua vez, o sistema institucional brasileiro mostrou resistência, inesperada pelo diagnóstico anterior, a crises políticas e hoje apresenta inequívocos sinais de estabilidade. Por todas essas razões, é extremamente oportuna uma nova incursão nos estudos realizados nesse período.

Argelina Maria
Cheibub
Figueiredo é
PhD em
Ciência Política
pela Universi-
dade de
Chicago;
professora
livre-docente
do Depart-
amento de Ciên-
cia Política da
Unicamp;
Pesquisadora
Sênior do
Cebrap;
diretora do
Centro de
Estudos da
Metrópole,
Cepid-Fapesp/
Cebrap.

Contato:
[argelina@
uol.com.br](mailto:argelina@uol.com.br)

A literatura sobre o Executivo em diferentes sistemas de governo

Esta resenha se orienta pela seguinte questão: quais fatores afetam a capacidade de o governo formular e implementar uma agenda política consistente que estabeleça uma clara hierarquia de prioridades? Em outras palavras, trata-se de identificar que fatores permitem ou impedem o governo de imprimir unidade a sua ação e de exercer uma efetiva função coordenadora das suas diversas áreas de atuação, tendo em vista as prioridades estabelecidas em sua agenda política.

Ainda que a capacidade de formular políticas esteja associada à capacidade de implementá-las, os fatores que as afetam não são os mesmos, de modo que essas duas capacidades podem ser tratadas de forma independente. Por exemplo, um governo pode ter alta capacidade de formulação, dispondo, para isso, de uma assessoria eficiente, mas uma baixa capacidade de implementação, não dispondo do apoio político ou do aparato administrativo necessário para implementar as políticas escolhidas. Por outro lado, um governo fragmentado, capturado por grupos de interesses, pode ter alta capacidade de implementação, mas baixa capacidade de definir uma agenda própria. Um governo efetivo deve ter alta capacidade em ambas as funções. O Quadro 1 resume as alternativas possíveis de diferentes tipos de governo a partir da combinação desses dois critérios.

Quadro 1: Capacidade de formulação

	Capacidade de formulação Alta	Capacidade de formulação Baixa
Capacidade de implementação Alta	Governo Forte/Efetivo	Governo Fraco/Ineficaz
Capacidade de implementação Baixa	Governo Capturado	Governo Paralisado

Para se analisar a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas, três aspectos devem ser considerados. Em primeiro lugar, é necessário examinar a natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo. O Legislativo desempenha papel essencial na formulação de políticas públicas, mas também tem influência na sua implementação. O segundo aspecto a ser examinado refere-se à estrutura do próprio Executivo, tendo como foco as relações entre a chefia do Executivo ou do governo e os ministros responsáveis pelas diversas áreas de atuação setorial do governo. E, em terceiro lugar, cabe analisar as relações entre o Executivo político, ou seja, a chefia de governo e seu gabinete e a

burocracia. Com respeito a essa última, cabe distinguir, segundo Caldwell (1993), a engrenagem herdada – o serviço público permanente – e a “engrenagem” criada – os funcionários nomeados e as assessorias políticas.

Do ponto de vista institucional, a literatura associa a capacidade do governo tanto na formulação quanto na implementação de políticas aos diferentes sistemas do governo. A literatura sobre governo comparado sustenta que variações no desempenho do governo podem ser explicadas pelas diferenças institucionais básicas que definem os sistemas parlamentarista e presidencialista de governo e que são, respectivamente, a fusão de poderes no parlamentarismo e a separação de poderes no presidencialismo. Essas características básicas determinariam o funcionamento e o desempenho dos governos, imprimindo a cada um deles uma dinâmica própria e resultados políticos correspondentes.

Moe e Caldwell argumentam: “Quando nações escolhem o sistema presidencialista ou parlamentarista, estão escolhendo um sistema completo, cujas propriedades têm origem endógena. (...) Cada forma institucional é um sistema completo (*a full-blown system in the making*). Esse sistema tem um código genético que programa os tipos de burocracia, as estruturas de liderança, os arranjos da burocracia e outras propriedades que conformam o governo. Ao adotar essa forma, as demais propriedades se seguem. Elas são escolhidas pelos participantes da política de escolha estrutural, mas as escolhas são previsíveis e altamente restritas. Elas simplesmente dão expressão ao código genético” (1994: 172 e 192).

Para esses autores, o sistema de governo geraria, portanto, uma burocracia marcadamente diferente em estrutura, *performance* e *accountability*. Outros aspectos do funcionamento e da *performance* do governo, tais como a sua capacidade de agir de forma coesa, de ter sucesso legislativo e de implementar políticas coerentes, necessariamente se seguiriam das características básicas desse sistema.¹

A literatura comparada utiliza, em geral, dois modelos estilizados de sistemas de governo, baseados na fusão ou separação de poderes. No sistema parlamentarista, a efetividade do governo e a correspondência de suas políticas com as preferências do eleitorado são tidas como dadas. Há uma cadeia de transmissão que, partindo do eleitorado, passa pelo parlamento, é processada pelo gabinete e implementada pela burocracia, retornando ao eleitorado na forma de políticas públicas por ele apoiadas mediante o voto. Moreno, Crisp e Shugart (2003: 85-86) caracterizam essa cadeia como um processo de “hierarquias encadeadas” (*nested hierarchies*), uma cadeia única de relações entre agentes e mandatários (*agents and principals*), na qual cada entidade é o único agente de seu mandatário imediato. Os eleitores fazem apenas uma escolha: selecionam

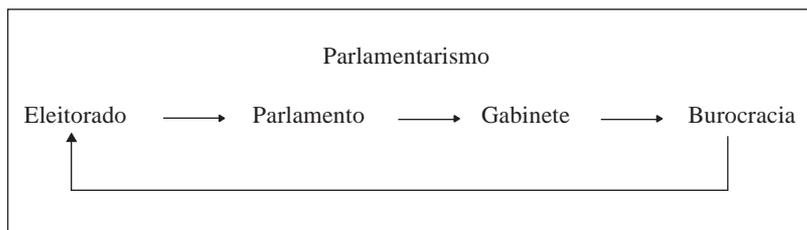
um candidato (ou uma lista) para representá-los no parlamento. Os partidos conformam o mecanismo de seleção de parlamentares e do gabinete que compartilham de suas preferências. O Executivo não tem nenhuma independência do Legislativo e nenhuma conexão direta com o eleitorado, é puro agente do parlamento e depende de sua maioria para sobreviver. Finalmente, a burocracia é um agente do gabinete, e mesmo os burocratas individuais que gozam de proteção no serviço público devem tão-somente implementar as ordens ministeriais.²

Em contraste a essa cadeia hierárquica única, no presidencialismo a literatura identifica vários pontos de tensão. A diferença fundamental é que o Executivo e o Legislativo são separados e independentes, tendo bases eleitorais próprias. Na formulação original de Linz, essa é uma fonte intrínseca de conflito entre os dois poderes e, conseqüentemente, um obstáculo para uma ação governamental unificada e responsiva a interesses mais gerais. Na versão de Moreno, Crisp e Shugart (2003: 87), apresentada em linguagem mais neutra e em maior sintonia com os desígnios dos pais fundadores do modelo de separação de poderes norte-americanos, esse desenho institucional requer “trocas horizontais” entre os dois poderes para a produção e implementação de políticas públicas. Em ambas as versões, a fonte de conflito é institucional, ou seja, independe da relação do presidente com a maioria representada no Legislativo. Quando o presidente tem maioria no parlamento, o presidencialismo tenderia a produzir governos capturados por grupos de interesses e pelo particularismo que caracteriza o Congresso, dados os seus vínculos eleitorais; dessa forma, o Executivo teria baixa capacidade de exercer sua função coordenadora e implementar políticas gerais. Quando o Executivo não conta com maioria no Legislativo, o resultado seria a paralisia decisória.

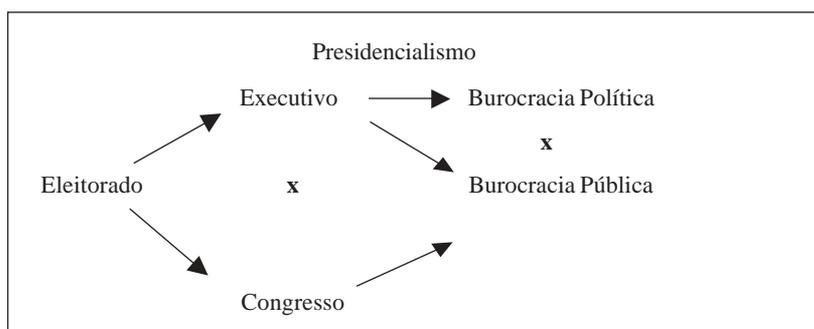
O segundo ponto de tensão no presidencialismo localiza-se na própria, ou seja, estrutura do governo: nas relações entre o presidente e o seu gabinete. A ausência de um sistema decisório coletivo afeta a capacidade do chefe do Executivo em imprimir unidade à ação governamental. Como afirma Neustadt (1960: 39), “os membros do gabinete são os inimigos naturais do presidente”. Finalmente, o presidente e o Congresso competem pelo controle da burocracia em razão de suas diferentes bases eleitorais e da conseqüente divergência sobre políticas públicas. Assim, o presidente cria uma burocracia presidencial paralela à burocracia pública permanente.

Os modelos estilizados de relações nos dois sistemas de governo, baseados nos traços institucionais básicos dos dois tipos de sistema de governo, podem ser representados como nos quadros a seguir:

Quadro 2: Parlamentarismo



Quadro 3: Presidencialismo



Na visão estilizada, a condição majoritária do governo é considerada uma consequência natural do sistema parlamentarista. Como afirma Moe, outra característica distintiva do governo no parlamentarismo é que o Executivo e o Legislativo são controlados pelo partido majoritário (1990: 241). Essa condição, contudo, é negada pelos fatos.

Governo de partido majoritário não é a regra no parlamentarismo. Pelo contrário, uma pesquisa que considerou todos os governos do mundo mostrou que, no período entre 1946-1999, 43,2% dos governos parlamentaristas tinham um partido majoritário no parlamento, enquanto em 55,5% dos países presidencialistas, um partido tinha maioria no parlamento (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004). Além disso, a probabilidade de o chefe do Executivo pertencer a um dos dois maiores partidos é praticamente a mesma nos dois sistemas de governo: 0,94 no parlamentarismo e 0,92 no presidencialismo (Cheibub, 2002).

Como a separação de poderes não garante a condição majoritária do presidente, esta é vista como forma de superação do conflito institucional e condição para o governo efetivo no sistema presidencialista. A realidade, porém, também se mostra bem mais complexa. Nos Estados Unidos, berço do presidencialismo e modelo de estabilidade política, a ausência de maioria no Congresso se tornou regra no pós-guerra: em 68,5% do tempo decorrido entre 1960-1995, ou seja, durante 24 anos em um período de 35 anos,

um governo republicano teve de enfrentar uma maioria oposicionista em uma ou nas duas casas legislativas (Sundquist, 1988: 613).

No presidencialismo latino-americano, o multipartidarismo é visto como um problema adicional ao governo efetivo, dadas as dificuldades de formação de governos ou de coalizões majoritárias. No entanto, coalizões majoritárias formaram-se em 60% dos governos em países presidencialistas no período 1946-1999. Trata-se de uma proporção menor do que as coalizões majoritárias que se formaram no parlamentarismo (79%), mas ainda assim governos de coalizão majoritários estão longe de constituir exceção no presidencialismo (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Além disso, o mecanismo que no sistema parlamentarista mantém o Executivo responsável perante o Legislativo, ou seja, a dissolução do gabinete e a convocação de eleições para a formação de um novo governo não funcionam exatamente de acordo com a teoria. Um estudo de 21 democracias parlamentaristas no período 1946-1995 mostra que mudanças de governo no parlamentarismo não são produto de eleições. Nesse período, as seguintes mudanças no governo ocorreram sem a convocação de eleições: mudança de primeiro-ministro em 56% dos casos; mudança no partido do primeiro-ministro (38%); mudança na composição partidária do gabinete (46%); e mudança no maior partido da coalizão de governo (24%) (Cheibub, 2002).

A diversidade de condições dos governos democráticos no século 20 mostra a distância entre os modelos estilizados de sistemas de governo, elaborados com base em seus traços institucionais básicos e o funcionamento desses governos. Mostra, ainda, que esses modelos, tomados como “pacotes completos”, têm pouco a oferecer para a compreensão das condições institucionais de funcionamento de um governo efetivo.

Em meados dos anos 1980, Rockman (1986: 134) sugeria a necessidade de orientar os estudos sobre o Executivo em duas direções. A primeira seria no sentido de realizar análises comparativas, “tanto das capacidades formais como do comportamento do Executivo em sistemas similares e não similares”, ou seja, comparar a estrutura e o funcionamento do Executivo em diferentes sistemas de governo. A segunda consistiria em aumentar a integração dos estudos sobre o Executivo (especialmente sobre a Presidência norte-americana) com o acervo de conhecimentos sobre a política e a governança nos sistemas democráticos.

Com efeito, pesquisas comparativas sistemáticas e empiricamente fundamentadas tiveram expressivo crescimento nos anos posteriores à resenha de Rockman. Um importante resultado dessas pesquisas foi mostrar a enorme diversidade no interior de cada um dos sistemas de governo, não só em suas regras formais como no seu funcionamento de fato. Esses

achados têm contribuído para estimular pesquisas comparativas entre sistemas, assim como para a elaboração de modelos analíticos que aumentem a nossa compreensão sobre o funcionamento do governo. No entanto, persiste, ainda, uma enorme separação nos estudos sobre o Executivo nos dois sistemas de governo. Uma exceção é o próprio Rockman que, juntamente com Weaver, organiza uma coletânea de estudos de caso, mostrando que diferenças na capacidade de governo não decorrem da simples distinção entre o sistema parlamentarista e os sistemas de separação de poderes. Weaver e Rockman argumentam que não só essas diferenças importam, mas também as estruturas de formulação de políticas decorrentes de diferentes padrões de formação de governo, além de outras instituições do sistema político, como o federalismo, o judiciário e a burocracia (1993).

Quanto à segunda linha sugerida por Rockman, pode-se dizer que passos importantes foram dados no sentido de integrar o estudo do Executivo com os estudos sobre o governo e o sistema institucional mais amplo. A principal contribuição nessa direção vem da corrente neo-institucionalista da teoria da escolha racional, mas a literatura institucionalista ainda atribui peso significativo ao sistema de governo na determinação de seu funcionamento e de seu desempenho – premissa que é incorporada em algumas das mais influentes análises recentes. Os modelos de análise mais elaborados ainda mantêm como referência teórica básica os traços que distinguem os dois sistemas de governo.

As comparações entre sistemas tendem a se concentrar nos seus dois modelos típicos: os Estados Unidos e a Inglaterra. Ainda são raros os estudos que tratam comparativamente de países com diferentes sistemas, e quando o fazem também tendem a enfatizar as diferenças que decorrem das características constitucionais básicas de cada um desses sistemas. Com isso, não requer negar a existência de incentivos decorrentes da fusão ou separação de poderes, mas mostrar que os traços institucionais básicos de cada um desses sistemas não podem ser considerados condição suficiente para determinar a capacidade de governo.

Por essa razão, aqui serão analisados separadamente os estudos sobre o Executivo no parlamentarismo e presidencialismo, enfatizando os resultados das pesquisas que apontam as variações no funcionamento de cada um dos sistemas de governo. Procura-se mostrar que cada uma das relações que, nesses modelos estilizados, são dadas como parte integrante de um modelo de governo efetivo pode ser questionada com base em estudos recentes, fundamentados em pesquisas empíricas sistemáticas. Por outro lado, procuro mostrar que novos modelos de análise questionam alguns dos pressupostos básicos dessas interpretações, buscando incorporar novas variáveis explicativas.

Dentre essas variáveis, os recursos institucionais de que dispõe o chefe de governo, especialmente seus poderes de agenda, têm uma importância significativa no funcionamento do governo e na sua capacidade de formular e implementar políticas. A existência desses poderes independe do sistema de governo adotado e, muitas vezes, tem influência no desenvolvimento da capacidade de governo ao longo da história de diferentes países. Esses estudos mostram que o uso de poderes institucionais de agenda determinou o sucesso de estratégias de centralização do processo decisório que tiveram impacto significativo sobre a capacidade do governo de coordenar sua própria estrutura interna e de obter o apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia para a implementação de sua agenda política.

Estudos sobre o Executivo no Parlamentarismo

Em uma resenha publicada em 1975, King argumenta que falar da relação entre Executivo e Legislativo só faz sentido em um sistema de separação de poderes, pois no sistema parlamentarista a fusão de poderes é definidora do sistema de governo. A partir daí identifica três tipos de relações a serem analisadas no sistema parlamentarista: entre o governo e sua base parlamentar (*backbench supporters*); entre o governo e a oposição; e entre o governo e os parlamentares (*backbenchers*) de todos os partidos. Ressalva, porém, que nos governos majoritários do tipo britânico, o parlamento não pode ser descrito como uma legislatura, sendo, portanto, inadequado afirmar que o Legislativo influencia o Executivo. Nesse caso, valem apenas os dois primeiros tipos de relação: entre o governo e sua base parlamentar, que aprova suas propostas políticas, e entre o governo e a oposição, que as rejeita.

Quando o governo é minoritário ou de coalizão, a relação do governo com os parlamentares de todos os partidos (terceiro tipo) assume importância. Nessas situações, argumenta King, os representantes dos partidos opositores percebem que o que os une como parlamentares (ou defensores de políticas específicas ou de qualquer outro tipo de medida) é mais importante do que aquilo que os divide como membros de partidos opositores. Ainda, segundo King, esse tipo de relação é geralmente tomado como típico do presidencialismo norte-americano, em que os partidos são fracos e os eleitos estabelecem vínculos pessoais com o seu eleitorado, mas nos governos minoritários corresponde ao paradigma tradicional de relações Executivo–Legislativo. O “modo de governo” minoritário e/ou de coalizão – forma, como King caracteriza, o modelo predominante na Europa

continental – é em tudo semelhante ao modelo majoritário, exceto pelo fato de que o governo torna-se dependente de dois ou mais partidos, os quais podem formar um governo de coalizão ou permanecer fora do governo, mas nas votações apóiam o governo minoritário que se forma. Emerge, então, uma diferença entre os partidos no governo e os partidos no parlamento: governos podem colher votos em partidos que não estão no governo (King, 1975: 235-237).

Antecipando uma diferença que mais tarde será ressaltada pelos estudos de caso na Europa continental, King faz uma distinção entre o que chama de “modo majoritário de governo” e “modo de governo minoritário ou de coalizão”. Essa diferença não é pouco significativa, pois o número de partidos envolvidos altera substancialmente as relações relevantes nesse “modo de governo”, produzindo importantes efeitos no seu funcionamento. Nesses casos, também torna-se relevante, como resalta King, a relação entre os líderes de todos os partidos que formam a coalizão ou apóiam o governo minoritário de um lado e a relação entre esses líderes e suas bancadas, de outro.

Passa a fazer sentido, então, falar em relações Executivo-Legislativo no parlamentarismo. Como argumenta King, essas relações devem ser descritas mais especificamente como relações inter e intrapartidárias, que se expressam por meio dos procedimentos legislativos. O efeito mais imediato desse tipo de relação é que, no caso do governo majoritário a pressão dos parlamentares (*backbenchers*) tende a ocorrer a portas fechadas, ou seja, nas reuniões do gabinete, ao passo que nos governos minoritários e de coalizão, tem lugar em público (King, 1975: 237). Os exemplos a que o autor se refere são a França da IV República e a Alemanha, ou seja, governos de coalizão. Ele não menciona estudos sobre governos minoritários, em virtude da escassez de pesquisas sistemáticas sobre o assunto no momento daquela resenha.

Apesar do pioneirismo da distinção feita por King, uma classificação mais consistente deve distinguir governos majoritários de governos minoritários, sendo que cada qual pode ser de partido único ou de coalizão. Estudos posteriores postulam diferentes lógicas e resultados em termos de políticas públicas em governos minoritários (Strom, 1990) e em governos de coalizão majoritários (Laver e Schofield, 1990). Cabe ressaltar, ainda, que o autor desconsidera inteiramente a existência de governos de coalizão no presidencialismo, mantendo os Estados Unidos como um caso único de governo de separação de poderes.

A análise de King reflete a visão clássica dos estudos sobre o Executivo no parlamentarismo: a de que o gabinete é um agente perfeito do parlamento. Como se aponta adiante, estudos recentes questionam essa pressuposição e partem do suposto inverso, ou seja, o de que o gabinete

tem um papel independente na determinação dos resultados de políticas públicas.

Em 1988, em um volume especial do *European Journal of Political Research*, intitulado “Cabinet Structure and Decision-Making Processes in Western Europe”, Jean Blondel, com base nos estudos de caso que o compõe, sugere uma agenda de pesquisa que é inovadora em dois sentidos: ao enfatizar a diversidade no interior do sistema de governo parlamentarista e ao dirigir o foco da pesquisa para a estrutura do processo decisório no interior do gabinete.

Na introdução do volume, escrita em co-autoria com Jean-Louis Thiebault, Blondel observa que a predominância de estudos sobre o caso britânico sugere a existência de um modelo único de governo de gabinete. Ressalta assim que, para se alcançar uma compreensão mais geral dessa forma de governo, é necessário expandir a base empírica das análises sobre o parlamentarismo e definir uma agenda de pesquisa verdadeiramente comparativa. Ao sumariar as principais conclusões dos estudos de caso contidos naquela publicação, os organizadores destacam a enorme diversidade encontrada, no que diz respeito às várias dimensões contempladas naqueles estudos. Ressaltam que seus resultados divergem do que até então era tomado como padrão de governo de gabinete: o modelo britânico. Dessa forma, o que na visão tradicional era dado como suposto, passa a ser objeto de investigação.

Tendo como foco os países da Europa continental, os estudos realizados analisam os seguintes aspectos do funcionamento dos sistemas parlamentaristas: a importância dos partidos, o papel dos ministros individualmente, a extensão do poder do primeiro-ministro e o papel coletivo do gabinete, por meio de suas reuniões. Esses estudos mostram que, em alguns países, o papel individual dos ministros é bem diferente do papel que desempenham no modelo majoritário. Ao contrário do padrão britânico de amadorismo dos ministros e dependência da burocracia, em alguns desses países os ministros detêm considerável especialização em suas áreas de responsabilidade, bem como gozam de grande autonomia. O que emerge desses estudos é um modelo de influência individual dos ministros bem mais heterogêneo, que contrasta com o padrão tomado como característico do governo de gabinete. Estudos posteriores atribuirão o crescimento da importância individual do ministro – mesmo no caso britânico – à especialização que passa a ser exigida para o exercício desse cargo.

Um outro aspecto revelado por esses estudos é a grande variação na autoridade do primeiro-ministro entre países e em um mesmo país ao longo de sua história. No caso da Alemanha, por exemplo, onde o chanceler é poderoso, apontam-se variações importantes no período pós-guerra. Embora os estudos tratem de algumas dessas diferenças de estilos pessoais

de governo, concluem que, no geral, a posição institucional dos primeiros-ministros se fortaleceu. Nem todos os premiês detêm os amplos poderes de nomeação e de agenda que o primeiro-ministro britânico sempre deteve, mas seus poderes têm se ampliado.

Um estudo posterior sobre as chefias do Executivo na Europa Ocidental confirma os achados desses estudos de caso e apresenta um quadro comparativo que vale a pena reproduzir (King, 1994: 153):

Quadro 4: Grau de influência do primeiro-ministro no governo em países selecionados

Alta	Média	Baixa
Alemanha Grã-Bretanha Grécia Irlanda Portugal Espanha	Áustria Bélgica Dinamarca Suécia	Itália Países Baixos Noruega

Como mostra o Quadro 4, em países com diferentes “modos de governo”, como a Grã-Bretanha e os países não-majoritários incluídos na primeira coluna, os primeiros-ministros têm alto grau de influência no governo. Por outro lado, a influência do premier em países multipartidários também é bastante variável: nesses países encontramos ministros com alta, média e baixa influência. Portanto, a composição partidária do governo pouco contribui para explicar esse aspecto da organização do governo. Isso indica que a influência do primeiro-ministro provavelmente decorre menos da situação partidária dos governos e mais de seus poderes institucionais, que, como já indicado, têm se ampliado.

Por fim, os estudos apresentados por Blondel colocam em xeque um outro elemento básico do modelo clássico de parlamentarismo: o papel do conselho de ministros como órgão deliberativo coletivo. Mostra-se que muitas vezes a influência desse conselho é limitada pela autonomia dos ministros em suas próprias jurisdições e pelo próprio poder do primeiro-ministro. Estudos posteriores reforçam esse achado. Um detalhado estudo empírico mostra que, na Áustria, a relevância política das reuniões de gabinete depende do tipo de governo. Em governos de coalizão, essas reuniões são consideradas um *locus* pouco importante na discussão de questões relevantes para 93% dos ex-ministros entrevistados. Nos governos de partido único, ao contrário, são consideradas importantes por 64% dos entrevistados. Os ministros desempenham um papel importante em sua própria área de jurisdição e têm baixa participação em matérias relacionadas a outros departamentos, o que denota, também, a menor

importância do gabinete como uma instância coletiva de tomada de decisões (Muller, 1994: 17-18). Mesmo na Grã-Bretanha, o gabinete vem perdendo poder de decisão para o primeiro-ministro e para os ministros responsáveis por departamentos específicos. Como argumenta Norton, longe de ter um governo de gabinete, a Grã-Bretanha tem hoje uma forma de governo ministerial (1991: 211).

Em trabalho não muito posterior ao volume também editado por Blondel, Laver e Schofield (1990), os autores fazem uma avaliação mais positiva dos resultados alcançados pelos estudos de caso dos países europeus – que eles identificam como a “tradição de estudos da política europeia”. Para esses autores, tal tradição de pesquisa empírica de casos nacionais já teria acumulado um significativo volume de informações e achados sobre a experiência europeia de governos de coalizão, o qual deveria ser integrado a uma outra tradição também voltada para o estudo de coalizões políticas: a da teoria dos jogos. Os autores de *Multiparty Government* definem como seu objeto de estudo específico “a interação entre os poderes Executivo e Legislativo nas ocasiões em que nenhum partido obtém maioria no parlamento” e fazem o primeiro esforço sistemático e teoricamente elaborado de estudo dos governos de coalizão (Laver e Schofield, 1990: 2). Para tanto, lançam mão de todo o arsenal de conhecimento empírico acumulado pelos estudos da política europeia e do instrumental analítico da teoria dos jogos sem recorrer à formalização característica dessa última. Ao elaborar os elementos básicos de seu modelo de análise, partem, no entanto, de pressupostos opostos aos que dão fundamento aos modelos clássicos das teorias de coalizão, também na tradição da teoria dos jogos.

O livro apresenta uma revisão das evidências empíricas disponíveis em vários estudos de caso, visando avaliar a plausibilidade de muitos pressupostos das visões tradicionais da teoria dos jogos e, dessa forma, justificar a violação de alguns deles. Parte desses aspectos será desenvolvida e integrada em esquemas de análise mais elaborados e formalizados em trabalhos posteriores dos próprios autores, ou de outros da escola institucional da teoria da escolha racional.

No que diz respeito aos atores, Laver e Schofield colocam em xeque o pressuposto do partido como um ator unitário, assumido pelas teorias de coalizão. No que diz respeito aos interesses (*stakes*) em jogo na formação dos governos, criticam essas teorias por se concentrarem na luta pelo controle partidário do gabinete no momento de sua constituição. A participação no governo é vista como um prêmio em si e por si só. Ao contrário dessa concepção, argumentam que o interesse dos partidos e de seus membros em políticas públicas específicas e em seus resultados é uma dimensão importante, que deve ser incorporada nos modelos de análise de governos

parlamentaristas. Isso significa que o jogo não se limita apenas a uma luta entre partidos pelo controle do gabinete, mas trata-se também de uma luta intrapartidária pela formulação e implementação de políticas públicas específicas.

Incorporando ainda resultados de estudos de casos, os autores criticam também a visão tradicional de como o jogo é vencido. Rejeitam a “idéia de que ‘ganhar’ significa ter uma maioria de cadeiras na legislatura”, e argumentam que “é necessário trabalhar com a idéia de um governo ‘viável’, e não apenas de um governo majoritário” (Laver e Schofield, 1990: 12). Por fim, criticam o foco quase exclusivo dos estudos de coalizão no processo que culmina com a formação do governo. Enfatizam que é necessário estudar o processo posterior à formação das coalizões de governo, a forma de funcionamento do governo e especialmente a questão da duração do gabinete. Para eles, essa mudança de foco tem uma importância prática que merece ser enfatizada aqui, em razão das analogias que podem ser estabelecidas com o debate institucional no Brasil. Eles observam que “aqueles que atacam o governo de coalizão (frequentemente os mesmos que também criticam sistemas eleitorais baseados na representação proporcional) tratam as coalizões como (inerentemente) instáveis. Um exame ainda que superficial das evidências mostra que isto não é verdade” (Laver e Schofield, 1990: 12).

Isso significa que o foco de análise passa do processo de formação do gabinete para o funcionamento de fato do governo. Ao se estabelecer isso, fica implícito que as condições que levam ao sucesso da formação de um governo não são as mesmas que levam ao sucesso de sua manutenção. Ou seja, o sucesso do governo não acontece está dado pela sua origem, já que a formação de um governo majoritário não é condição suficiente para o seu funcionamento.

Como observam Laver e Shepsle em uma resenha mais recente, as teorias em geral não se preocupavam com o que os governos faziam depois de subir ao poder. As teorias da escolha racional sobre eleições e competição partidária dão pouca atenção ao papel do gabinete no processo de competição partidária. Algumas teorias sobre formação de governo pressupõem que o jogo acaba no momento em que os *payoffs* são distribuídos, ou seja, quando os partidos assumem o controle dos ministérios. Outras teorias sobre formação de governo pressupõem que os governos implementam tudo o que foi prometido no processo de negociação para a constituição do governo (Laver e Shepsle, 1994: 129-131).

Em suma, mediante uma crítica mais elaborada teoricamente, mas que já estava presente nas observações de Blondel, esses autores questionam a usual suposição de que, uma vez que o gabinete é formado com uma certa composição partidária que lhe garante maioria no parlamento – ao qual deve responsabilidade e do qual pode receber um voto de

desconfiança –, as políticas a serem implementadas seguem-se automaticamente desse arranjo. Propõem, assim, que as atenções se voltem para um novo conjunto de questões que dizem respeito não às características básicas do sistema de governo, mas aos mecanismos institucionais que regulam o processo de tomada de decisões, seja no interior do gabinete, seja no parlamento.

Laver e Shepsle (1994: 134) resumem as questões que devem orientar a elaboração de respostas sistemáticas ao problema do governo de gabinete da seguinte forma: “1) Quais são os procedimentos para propor e votar moções de confiança e de desconfiança no governo? O governo pode controlar esses procedimentos? O Legislativo pode propor como quiser tais moções? 2) O Legislativo pode impor unilateralmente decisões sobre políticas públicas a um gabinete contrário a essas políticas? O Legislativo pode impor unilateralmente decisões sobre políticas públicas a um ministro contrário a essas políticas? 3) Em que medida o gabinete controla a agenda substantiva do Legislativo?”

Respostas a essas questões requerem comparações em dimensões pouco investigadas sistematicamente e que, como argumentarei mais adiante, tornam possível ultrapassar a barreira entre sistemas de governos. Entre essas dimensões, assume importância fundamental a dos poderes de agenda do Executivo.

Em dois trabalhos posteriores, Laver e Shepsle dão continuidade a esta agenda de pesquisa. O primeiro reúne um conjunto de estudos de caso, visando testar a plausibilidade do que chamam de “abordagem de alocação ministerial” (*portfolio-allocation approach*). Segundo essa abordagem, os ministros têm autonomia em suas áreas setoriais e, portanto, a alocação de pastas a um determinado partido ou indivíduo tem conseqüências em termos de políticas públicas (Laver e Shepsle, 1994).

Para testar essa forma, distinguem inicialmente dois modelos de processo decisório no gabinete: o de governo burocrático e o de governo legislativo. No governo burocrático, nem a composição partidária do Legislativo nem o Executivo tem impacto na política pública. No governo legislativo, todas as políticas são decididas pelo Legislativo e o papel do gabinete seria de implementação mecânica. Em seguida, partindo do pressuposto de que nem a burocracia nem o Legislativo determinam as políticas públicas, nas quais, ao contrário, o Executivo joga um papel crucial, e levando em conta que os ministros individualmente são constrangidos pelo primeiro-ministro, por suas organizações partidárias, pelo gabinete coletivamente ou por nenhum desses atores, distinguem quatro modelos de governo: “de primeiro-ministro”, “partidário”, “de gabinete” e “ministerial”.

Por essas denominações pode-se deduzir o grau de influência de cada um dos atores nesses quatro modelos de governo. Vale ressaltar,

porém, que a dinâmica do modelo de governo partidário, tal como apresentada neste trabalho, reforça as observações de King quanto ao funcionamento dos “modos de governo” majoritário e multipartidário. No governo majoritário as disputas partidárias são dirimidas no âmbito do gabinete, de modo que é difícil, mas também irrelevante, verificar se quem decide sobre políticas é o partido ou o gabinete. No caso de governos em que nenhum partido controla a maioria, a política partidária interna e o processo decisório no gabinete são duas atividades distintas, mas que frequentemente se impõem uma sobre a outra (Laver e Shepsle, 1994: 5-8).

Resumindo as principais evidências coletadas nos estudos de caso, esses autores verificam que a composição partidária do gabinete afeta a política governamental; que importantes políticas públicas são formuladas pelos ministros responsáveis por departamentos ou áreas de políticas específicas; que os ministros têm mais importância do que a burocracia de suas áreas; e que os ministros de outras áreas têm pouca importância nas áreas de jurisdição de cada ministério. Esses resultados são considerados como evidência contrária aos modelos de governo legislativo e burocrático e indicadores de dominância do governo ministerial. Conforme argumentam, “há um forte grau de departamentalização na formulação e implementação de políticas públicas, e os ministros, enquanto chefes de departamentos/jurisdições, desempenham um importante papel nesse processo” (Laver e Shepsle, 1994: 307).³

Em seu mais recente livro, *Making and breaking governments*, em que elaboram teoricamente e testam de forma mais sistemática esse modelo, Laver e Shepsle afirmam que a visão das teorias convencionais de coalizões se esfacela em face do indubitavelmente firme controle que o governo exerce sobre o Legislativo. Segundo eles, “uma legislatura, por certo, constrói e destrói governos, mas não governa um país” (Laver e Shepsle, 1996: 12).

A literatura sobre o Executivo no Presidencialismo

Os estudos sobre o Executivo, no sistema de governo presidencialista, concentram-se em duas correntes vinculadas a diferentes áreas de conhecimento, nas quais se organiza a ciência política norte-americana. Os poucos estudos da ciência política européia sobre a Presidência também se voltam exclusivamente para o estudo do caso norte-americano. Da mesma forma, análises mais recentes sobre o semipresidencialismo na Europa limitam suas comparações ao caso norte-americano.

A primeira corrente dessa literatura constitui uma das áreas de estudos sobre a Presidência, vinculada à denominada *American Politics*.

Como tal, compreende um extenso volume de trabalhos com um único foco empírico nos Estados Unidos, desconsiderando inteiramente a predominância do presidencialismo na América Latina. A área de *American Politics* inclui também uma subárea de estudos legislativos, centrada mais nos aspectos organizacionais e políticos do Congresso norte-americano, do que nas suas relações com o Executivo.

Dessa forma, o governo é tratado por dois campos distintos de estudos – um sobre o Legislativo e outro sobre a Presidência – que se desenvolveram de forma independente, com metodologias e abordagens teóricas distintas. Os estudos sobre a Presidência nos EUA enfatizaram seus aspectos individuais, explorando os diferentes estilos de liderança, baseados em detalhados estudos de caso. Nos estudos legislativos, ao contrário, a análise institucional encontrou campo fértil e se desenvolveu a partir de pressupostos da teoria da escolha racional e por meio do uso de métodos formais e da análise estatística. Só recentemente a revolução neoinstitucionalista chegou aos estudos sobre a Presidência, redirecionando o foco original para o aparato organizacional erguido em torno do presidente e enfatizando a institucionalização da Presidência. Dentro dessa abordagem, os esforços analíticos de maior fôlego buscaram uma ponte entre esses dois campos de conhecimento, procurando oferecer uma interpretação mais integrada do governo no sistema presidencialista. Esses modelos, porém, ainda mantêm foco empírico exclusivo na Presidência norte-americana e têm como única referência comparativa o modelo estilizado de parlamentarismo europeu, mais particularmente o britânico.

A segunda corrente da literatura norte-americana sobre Executivo no presidencialismo vincula-se à área de estudos sobre a América Latina. Compreende também a produção latino-americana, em geral voltada para a análise isolada dos países. Esses estudos foram fortemente influenciados pela literatura sobre transição política, especialmente os trabalhos de Juan Linz. Partindo de uma crítica a Linz, o livro de Shugart e Carey *Presidents and Assemblies* (1992) torna-se um marco na literatura sobre o presidencialismo. Trata-se do primeiro esforço de comparação abrangente de países com presidentes eleitos diretamente. A principal contribuição desse livro foi mostrar a diversidade no interior do presidencialismo, tendo como principal fator de diferenciação os poderes legislativos do Executivo.

Essas duas correntes de estudo sobre o presidencialismo – a que se dedica ao estudo da Presidência norte-americana e a que se dedica ao estudo do presidencialismo na América Latina – ainda guardam considerável distância entre si. Para se ter uma idéia da falta de comunicação entre elas, em uma coletânea de 1993 que reuniu os mais importantes estudiosos do Executivo para um balanço da área, King observa que uma das dificuldades intelectuais para o estudo comparativo da

Presidência americana é o fato de que ela é única. Segundo ele, “o que torna os Estados Unidos peculiar é que o presidente americano é ao mesmo tempo chefe de governo, chefe de Estado, chefe único do Executivo, comandante-em-chefe e uma figura deliberadamente separada do Legislativo nacional” (1993: 419).

Nas seções que se seguem, serão tratadas separadamente cada uma dessas correntes.

A literatura sobre a Presidência nos Estados Unidos

Antes de se poder falar da existência de uma área de estudos sobre a Presidência nos Estados Unidos, predominava entre os cientistas políticos a visão de que em um sistema de poderes dispersos o partido seria o único mecanismo capaz de induzir alguma forma de coordenação e harmonia entre os poderes e, em consequência, torná-los efetivos. Nas palavras de Burns:

“Se não há uma maneira de harmonizar os órgãos separados do governo, uma ação sustentada e efetiva pode ser impossível. É essa função vital de integração que o partido deve cumprir. Operando em ambas as casas do Congresso e por meio de suas comissões, tendo como seu chefe o ocupante da Casa Branca (...), o partido majoritário é o instrumento perfeito para exercer o mandato popular” (1949: 45).

Essa visão foi elevada à condição de teoria dominante na forma de um relatório apresentado pelo *Committee on Political Parties* na reunião anual da *American Political Science Association* de 1950. O relatório não só expressava essa visão do partido como um “indispensável instrumento de governo”, como propunha uma série de reformas no sentido de tornar os partidos políticos norte-americanos mais organizados, disciplinados e “mais responsáveis” (*apud* Sundquist, 1988: 619). As críticas que se seguiram a esse relatório não contestavam a noção de “governo responsável”, mas o realismo das propostas nele defendidas, dadas as dificuldades de mudar a constituição americana e a limitada capacidade dos partidos americanos de desempenhar de forma adequada essa função unificadora. Sem descartar o papel dos partidos, a teoria foi modificada para incorporar a liderança do presidente da República como o mecanismo capaz de garantir a disciplina partidária. Nessa reformulação da teoria original do “*responsible party government*”, a função unificadora passa a ser possível porque os membros do partido do presidente no Congresso o reconhecem não apenas como o chefe do Executivo, mas também como líder do partido, escolhido pelo eleitorado nacional. Assim, o partido do

presidente necessariamente deve ter maioria no Congresso. Além disso, o presidente detém todos os recursos do Poder Executivo para ajudá-lo a desenvolver programas coordenados e de interesse geral (Sundquist, 1988: 118-21).

Não muito tempo depois, Burns, em livro intitulado *The Deadlock of Democracy* (1963), apontando as dificuldades enfrentadas pelo presidente Kennedy para enfrentar as grandes questões nacionais, constata que a maioria partidária no Congresso não garante um governo efetivo. Em resposta aos desiludidos, a *Realpolitik* emerge na ciência política americana, na corrente pluralista que, sob a liderança de Robert Dahl e Charles Lindblom, passa a ser o paradigma dominante na disciplina. De acordo com esse paradigma, no sistema americano o processo decisório não pode ser abrangente, permitindo aos presidentes fazer mudanças apenas incrementais (Caldwell, 1993: 386).

Richard Neustadt, em seu *Presidential Power*, publicado em 1960, incorpora a revolução behaviorista ao estudo da Presidência (Moe, 1993: 338) e busca na personalidade, estilo e habilidades do presidente os fundamentos do poder presidencial. A referência partidária desaparece na análise de Neustadt. Ele mostra como os presidentes foram desenvolvendo e organizando o seu poder em um contexto institucional adverso ao exercício de sua liderança. Seu ponto de partida, portanto, é institucional: no sistema constitucional de separação de poderes, o presidente é destituído de poderes formais para exercer sua liderança. Sendo assim, os fundamentos do poder presidencial devem ser buscados nos seus aspectos informais e nas características pessoais do presidente. De acordo com o paradigma pluralista, o poder presidencial depende dos requisitos do cargo e dos recursos de que dispõe o seu ocupante para exercer influência sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Para o autor, a influência efetiva do presidente americano “deriva de três fontes relacionadas: as primeiras são as vantagens inerentes ao seu cargo, com as quais persuade outros homens que o que ele quer deles é o que as suas próprias responsabilidades requerem que eles façam. Em segundo lugar, deriva das expectativas desses outros homens a respeito de sua habilidade e vontade de usar essas vantagens. Em terceiro lugar, decorre das estimativas a respeito de como o público vê o presidente e como o seu próprio público o verá se eles fizerem o que o presidente quer. Em suma, o poder do presidente é produto de sua posição privilegiada no governo, juntamente com sua reputação na comunidade de Washington e de seu prestígio externo” (Neustadt, 1960: 179). Para Neustadt, portanto, diante de seus fracos poderes institucionais, o presidente dispõe de duas estratégias básicas para obter o apoio do Congresso e da burocracia: a persuasão e a barganha. Para tanto, dispõe de dois recursos: sua reputação

e seu prestígio público. Como observa Moe, a explicação de Neustadt para a Presidência pessoal é institucional. Contudo, o foco de sua análise está na ação e não no contexto. As forças que movem a política presidencial e determinam o seu sucesso são pessoais.

O exercício de uma liderança forte requer uma personalidade extraordinária, vontade política e habilidades especiais. Só um indivíduo dotado dessas qualidades pode explorar as oportunidades para maximizar sua influência no processo decisório e imprimir sua marca nas políticas públicas. A capacidade de realizar pessoalmente várias das funções para as quais o presidente dispõe de um significativo aparato organizacional é condição *sine qua non* para obter resultados em seu próprio favor. As funções de persuasão e barganha não podem ser transferidas. O presidente é também o único capaz de zelar pela sua reputação e prestígio. Dessa forma, “precisa ser seu próprio especialista, seu próprio assessor, seu diretor de inteligência – o que significa que precisa ser altamente habilidoso na arte da política, ser altamente bem informado sobre as políticas públicas, as estratégias e as personalidades, ser altamente experiente nos caminhos do mundo político e entusiasticamente envolvido nas trocas miúdas do cotidiano da política (*horse-trading*)” (Moe, 1993: 339). Como afirma Neustadt, “a presidência não é lugar para amadores” (1960: 180).

A influência de Neustadt na literatura sobre a Presidência foi significativa e duradoura. A marca dessa influência revela-se na ênfase dada ao estilo de liderança e à contribuição individual de cada presidente, para a criação e expansão do aparato organizacional que passou a fazer parte da Presidência. Moe considera uma ironia que a versão da Presidência pessoal de Neustadt tenha exercido tanta influência precisamente quando essa tornava-se altamente institucionalizada. Para ele, “a marca da Presidência moderna é o seu crescimento e desenvolvimento como uma instituição. Compreende centenas de indivíduos em cargos e funções que formam uma rede organizacional altamente diferenciada, cuja estrutura básica ganhou substancial estabilidade e uniformidade ao longo de diferentes administrações” (1993: 340). Os fundamentos do poder presidencial não são pessoais, mas institucionais. A chave para o sucesso presidencial está na sua capacidade institucional, “a qual, apropriadamente desenhada, capacitará um pequeno exército de pessoas a desempenhar uma ação efetiva em nome do presidente” (1993: 242).

A revolução institucionalista é assim introduzida nos estudos sobre a Presidência. O trabalho desenvolvido por Moe, que inclui uma série de artigos publicados a partir de meados dos anos 80, é uma das mais importantes contribuições para a elaboração de uma teoria integrada das instituições políticas, visando compreender o funcionamento do governo e o controle político da burocracia. Na construção dessa teoria, Moe faz

uma crítica contundente à teoria da “dominância congressual”, sustentada pela corrente institucionalista da escolha racional que se desenvolveu no âmbito da subárea de estudos legislativos.⁴ O principal alvo dessa crítica é seu foco exclusivo nas instituições congressuais e eleitorais para explicar o funcionamento do sistema de governo. Concordando com os pressupostos institucionalistas das teorias congressuais, Moe refuta o argumento substantivo básico de que o Congresso controla a burocracia. Segundo ele, essa conclusão baseia-se exclusivamente nas instituições legislativas e eleitorais e ignora os fundamentos e a lógica do controle político, bem como a própria burocracia.

Ele argumenta que a compreensão do controle político e do comportamento da burocracia em um sistema democrático de governo requer uma teoria baseada em uma visão coerente do sistema institucional como um todo, incorporando, além do Congresso, as motivações e a lógica de comportamento dos presidentes, das cortes, dos grupos de interesse e das próprias agências burocráticas. Além disso, faz uma crítica das concepções de instituições e de política presentes na teoria da dominância congressual, assim como de sua dependência da metodologia das teorias da *public choice*. Segundo ele, essa teoria concebe as instituições essencialmente como meios para mitigar problemas de ação coletiva e possibilitar a cooperação mediante ganhos obtidos pela troca política. A política, por sua vez, é vista em termos de escolhas legislativas expressas por meio do voto e como uma extensão da economia.

Em contraste a essa visão, Moe resgata e ressalta o caráter coercitivo e redistributivo das instituições políticas: “a política diz respeito fundamentalmente ao exercício da autoridade pública e à luta para obter controle sobre ela” e a “peculiaridade da autoridade é que aquele que a exerce tem o direito de dizer aos demais o que fazer, queiram eles ou não”. Ou seja, a economia envolve trocas voluntárias, enquanto a política é inerentemente coercitiva (Moe, 1990: 221-22). Para mostrar a importância dos aspectos coercitivos e redistributivos das instituições políticas, Moe traça um paralelo com a mera transposição da lógica econômica da troca voluntária e dos ganhos daí advindos para o campo da política: “Quando duas pessoas pobres e uma rica formam uma *polity* governada pela regra da maioria, a pessoa rica está em apuros. E isso ocorre não porque a regra da maioria é instável. Nem por que as três pessoas terão dificuldade de realizar ganhos por meio de trocas. Ela está em apuros porque as outras duas usarão a autoridade pública para tomar o seu dinheiro. A autoridade pública lhes dá o direito de melhorar sua situação a expensas da pessoa rica. Suas decisões são legítimas e compulsórias” (Moe, 1990: 221).

A introdução do conceito de autoridade pública inverte a relação privada entre mandatário e agente. Primeiro, porque é o agente que tem

autoridade efetiva, e não o mandatário; em segundo lugar, porque a relação é essencialmente involuntária e compulsória (Moe, 1990: 233). Uma consequência imediata do fato de que as instituições políticas são instâncias de exercício da autoridade pública é que os seus ocupantes usam seu mandato temporário para desenhar novas estruturas e impor essas estruturas à *polity* como um todo. Essas estruturas são veículos por meio dos quais os ocupantes de posições públicas procuram perseguir seus interesses. Algumas estruturas podem servir, apenas, para administrar programas que oferecem benefícios aos vencedores; outras podem extrair recursos ou impor ajustes na conduta dos perdedores; outras, ainda, podem impor novos limites à maneira como o jogo político será jogado no futuro, conferindo aos vencedores de hoje vantagens sobre os seus oponentes em lutas futuras para exercer a autoridade pública (Moe, 1990: 222).

Moe argumenta, portanto, que o melhor lugar para se entender como surgem e se configuram as instituições políticas não é o Congresso. Em primeiro lugar, é necessário distinguir os atores públicos ou “estatais”, que tomam decisões “autoritativas” (*authoritative decisions*), ou seja, revestidas de autoridade, e os atores não-governamentais ou sociais (grupos de interesses e *constituencies*) (Moe, 1990: 229). Os primeiros, por sua vez, dividem-se em dois tipos: eleitos, presidentes e legisladores, e não-eleitos, a burocracia pública. Dessa forma, uma interpretação do desenvolvimento de instituições de governo e das suas consequências para a influência desses atores na formulação e implementação de políticas públicas deve ser construída com base nas motivações, preferências, recursos institucionais, estratégias, coalizões e escolhas de cada um desses atores. E, para Moe, os presidentes são centrais nesse modelo. Isso, por três razões.

Em primeiro lugar, porque os poderes do presidente ultrapassam o seu papel formal de vetar legislação. Presidentes têm poderes de agenda. Como chefes do Executivo, exercem um conjunto de poderes formais, para administrar e controlar a burocracia pública. Os presidentes são assim jogadores importantes em si, pois em questões relacionadas à estrutura detêm o poder de agir unilateralmente. Enquanto o Congresso precisa passar por um “difícil” processo legislativo para criar uma agência governamental, o presidente pode criar unilateralmente uma nova estrutura administrativa que atenda a seus interesses na implementação de políticas públicas. Esses poderes tiveram um aumento substancial depois do New Deal e são exercidos por meio dos seguintes órgãos: o *Office of Management of the Budget*, o *White House Office*, o *National Security Council* e as várias unidades do *Executive Office of the President* (Moe, 1990: 236).

Em segundo lugar, a centralidade dos presidentes decorre da natureza dos seus interesses. Em contraste com o Congresso, altamente

responsivo aos estreitos interesses dos distritos eleitorais e dos Estados, portanto, de grupos específicos, o presidente tem uma base heterogênea e nacional que lhe permite resistir a apelos específicos e o leva a pensar em termos mais amplos sobre os problemas e interesses sociais, preocupando-se fundamentalmente com problemas de governança. Ainda em contraste com os legisladores, presidentes são vistos pelo público como responsáveis por praticamente todos os aspectos do desempenho do governo, que colocam em jogo sua popularidade, reputação e legado histórico. Conscientes desse fato, buscam construir e organizar uma capacidade institucional para o governo efetivo. São, portanto, os únicos atores motivados para a criação de sistemas burocráticos unificados, coordenados e centralmente dirigidos. Os presidentes visam criar uma burocracia controlada de cima, enquanto os legisladores, dadas a fragmentação e a descentralização do Congresso, preferem uma burocracia organizada por partes, sem sentido organizacional global.

O terceiro fator que confere centralidade e importância teórica aos presidentes é a sua autonomia. Esta autonomia também decorre de sua base eleitoral ampla, heterogênea e competitiva, e ainda do suposto de que o presidente age “como um time”, não enfrentando problemas de ação coletiva. Para Moe, “o presidente é mais independente dos grupos organizados que animam a política legislativa”. A autonomia do presidente também é incrementada pela baixa prioridade que atribui à reeleição – especialmente no segundo mandato, ressalva o autor. Presidentes têm mais autonomia para definir sua própria visão da agenda pública, e sua preocupação com o governo efetivo os leva a criar estruturas centralizadas que lhes dêem controle da burocracia pública (Moe, 1990: 237).

Por tudo isso, os grupos de interesse organizados têm bases racionais para temer mais os presidentes do que os legisladores, de forma que na busca de seus interesses procurarão criar estruturas para limitar o controle presidencial. Assim, argumenta Moe, quando são levadas em consideração as motivações e preferências do presidente, as instituições políticas que emergem do jogo político assumem características distintas. As demandas sobre os legisladores e os presidentes são diferentes. Presidentes usam sua influência no processo legislativo para engendrar estruturas burocráticas presidenciais distintas, e fora do processo legislativo tomam ações unilaterais para impor essas estruturas sobre tudo o que foi criado pelo processo legislativo.

O resultado desse processo, conclui o autor, é um “pesadelo estrutural”: “A burocracia pública americana é uma confusão organizacional. Mas há uma explicação racional para isso. Não é uma confusão misteriosa, mas uma confusão que pode ser entendida, levando-se em consideração os poderes, os interesses e as estratégias de todos os jogadores e não apenas dos legisladores” (Moe, 1990: 238). Para Moe, “a dinâmica central

do sistema institucional americano deriva dessa tensão entre presidentes que visam controle e os jogadores do Legislativo e dos grupos de interesse que procuram demarcar seus restritos territórios” (Moe, 1993: 373).

O “pesadelo estrutural” americano resulta da separação de poderes (Moe e Caldwell, 1994). Há uma diferença estrutural básica entre a burocracia americana e a britânica: a primeira é altamente formalizada e regulada por uma gama de mecanismos estruturais que limitam o poder discricionário dos órgãos públicos e dos seus funcionários e os tornam pouco responsivos, ao passo que a segunda é menos formalizada, mais discricionária, coerente e sujeita ao controle hierárquico. No sistema de separação de poderes, a formalização torna-se uma estratégia extremamente atrativa de proteção de interesses que é perseguida por todos os atores: grupos de interesse e legisladores acumulam todos os tipos de restrições formais para proteger “suas” agências dos presidentes; estes, por sua vez, impõem seus próprios mecanismos burocráticos em contraposição aos que foram instituídos pelo Congresso. Todos procuram proteção, e as estruturas formais a fornecem (Moe, 1990: 240). Nesse sistema é difícil alterar o *status quo*: regras formais garantem que ganhos obtidos no presente persistirão no futuro. Moe não explica, porém, por que os mesmos problemas que impedem o Legislativo de alterar as regras formais não o impedem de aprová-las.

Esse diagnóstico da burocracia americana é quase consensual. O importante livro de Hugh Hecló, *A Government of Strangers*, mostra que o funcionalismo público nos Estados Unidos é excluído do centro do Executivo, ou seja, a Presidência, e que o alto funcionalismo é constituído por um sistema duplo, que compreende uma burocracia pública formal e uma tecnocracia política informal. Para o autor, isso ocorre por razões históricas: o funcionalismo público americano se desenvolveu muito depois da Constituição, não integrando, portanto, a cultura constitucional, e não teve raízes num governo monárquico ou aristocrático. Além disso, desenvolveu-se depois da consolidação de partidos políticos de massa e da organização de interesses, quando o Legislativo e não o presidente detinha o poder de nomeação.⁵ De todo modo, parece exagerado o peso atribuído por Moe ao sistema de governo. Para dar apenas um exemplo contrário, no parlamentarismo japonês o primeiro-ministro consegue superar o presidente americano nas nomeações políticas, que ali chegam a trinta mil (King, 1994: 435).

A explicação de Moe, para os males que assolam a burocracia americana, apóia-se, na verdade, em alguns dos pressupostos sobre as motivações e os interesses dos legisladores e dos grupos organizados que ele critica na teoria da dominância congressual. Na coalizão que ele diz se estabelecer entre os legisladores e os grupos de interesse para fatar o governo, reedita-se a versão do “triângulo de ferro” sustentada pela

corrente distributivista: organizados em comissões especializadas que controlam determinadas políticas e recursos orçamentários, os legisladores atendem aos interesses de suas estreitas bases eleitorais e das agências burocráticas especializadas, que buscam expandir seus orçamentos.

Por outro lado, a sua argumentação sobre a autonomia do Executivo e o postulado de que este atende necessariamente ao interesse geral carecem de fundamento teórico e de base empírica sólida. Em uma crítica mais geral ao sistema de fiscalização administrativa do Executivo, West e Cooper (1990) apresentam uma evidência empírica que contraria esse pressuposto e questionam, com base nesse exemplo, o seu fundamento teórico. Trata-se de um “sistema de fiscalização executiva” criado pelo presidente Reagan em 1981, por meio da *Executive Order* nº 12.291, que obriga os órgãos públicos a submeter todas as suas propostas e regulamentos finais ao *Office of Management and Budget*. West e Cooper afirmam que, após sete anos de vigência desse sistema, poucos contestariam que a intervenção do Executivo foi muito frequentemente movida por considerações políticas. Essas considerações, porém, não foram motivadas por preocupações majoritárias e amplas, e sim por interesses de grupos que procuravam bloquear regulamentações nas áreas de saúde, segurança, consumo e meio ambiente, que são usualmente vistos como interesses que movem a ação congressional. Os autores observam que esse caso é interessante para discutir o problema da base eleitoral do presidente, porque na verdade o viés *pro-business* da fiscalização executiva exercida durante o mandato de Reagan não deixa de ser consistente com o clima conservador que o levou ao poder (West e Cooper, 1990: 590, 595-96).

Esse exemplo leva-nos a uma outra observação sobre o modelo elaborado por Moe, no qual ele exclui qualquer consideração de natureza partidária ou ideológica. Isso fica claro na idéia de que o presidente não tem interesse em sua reeleição. Para Moe, o presidente é o equivalente funcional do partido majoritário no parlamentarismo, com uma diferença fundamental enquanto os partidos são organizações com um horizonte de tempo infinito, pois esperam repetir o jogo político muitas vezes, os presidentes são indivíduos que param de jogar depois do segundo mandato. Essa diferença determinaria a estratégia do presidente: ele quer ficar na história, e para isso basta implementar políticas durante o seu mandato. Moe toma, por suposto, que o presidente não se interessa pela continuidade do seu partido no governo, nem pela continuidade de políticas públicas, cuja implementação tenha sido eventualmente bem-sucedida. Dessa forma, o seu modelo incorpora componentes tanto do pluralismo incremental como da concepção personalista da Presidência. Isso transparece na seguinte caracterização que faz da Presidência moderna:

“A presidência hoje é completamente diferente do que foi na época de Roosevelt. As raízes da mudança estão no ativismo progressivista de Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson, assim como na criação do *Bureau of the Budget* em 1921. Mas sua real transformação foi iniciada por Franklin Roosevelt, que ao engendrar o *New Deal* e liderar a nação na guerra revolucionou as expectativas públicas sobre o cargo presidencial. Daquele ponto em diante todos os presidentes passaram a ser vistos como responsáveis pela solução de todos os problemas sociais e como aqueles que, por meio de liderança legislativa e do controle do Executivo, seriam capazes de exercer uma ação efetiva. Como os meios de que dispunham eram muito reduzidos para corresponder a essas expectativas, eles responderam da melhor maneira que podiam, desenvolvendo de forma *incremental* a sua capacidade institucional para governar. O resultado foi uma trajetória de mudança na qual, ao longo de décadas, o processo decisório tornou-se mais centralizado na organização da Casa Branca e a burocracia tornou-se mais politizada (ou mais ‘presidencializada’), por meio de nomeações e do controle de cima para baixo” (Moe, 1993: 341).

Tendo também como objeto o crescimento do Poder Executivo no desenvolvimento do sistema institucional americano, Whittington e Carpenter desenvolvem uma abordagem bastante semelhante à de Moe, mas introduzem no seu modelo o papel do presidente como líder partidário e formador de coalizões, recuperando a idéia do “*responsible party government*”. Como líder nacional de seu partido, o presidente exerce controle sobre recursos partidários, especialmente fundos de campanha, sendo também responsável “por manter a coerência ideológica do partido e preservar o significado que identifica o rótulo partidário, o que traz vantagens eleitorais para todos os seus membros”. Além disso, o caráter nacional de sua representação aumenta sua capacidade de formar coalizões que agreguem a diversidade de interesses de grupos e de regiões (Whittington e Carpenter, 2003: 500-01).

Em seus trabalhos mais recentes, em co-autoria com Howell, Moe volta-se para o estudo da ação unilateral do Executivo, especialmente por meio das *executive orders*, que são vistas como instrumentos não só de controle sobre a burocracia, mas também de expansão da capacidade de o presidente legislar sobre políticas substantivas. As *executive orders* são diretivas presidenciais que solicitam ou autorizam ações no interior do Poder Executivo. Por meio delas o presidente pode organizar e regulamentar o Executivo sem a aprovação do Congresso, (equivalem ao decreto de regulamentação no Brasil, mas aqui alguns desses atos administrativos do presidente, como a criação de agências e reorganização ministerial, requerem a apresentação de projetos de lei).

Vários estudos mostram que nos Estados Unidos as *executive orders* são usadas de forma bem mais ampla do que a sua definição formal. Segundo Mayer, presidentes têm usado as *executive orders* para “estabelecer políticas, reorganizar agências do Poder Executivo, alterar processos administrativos e regulatórios, afetar a forma como a legislação é interpretada e implementada e empreender qualquer tipo de ação permitida nos limites de sua autoridade legal e constitucional” (Mayer, 2000: 445). Apesar de reconhecer a amplitude das decisões tomadas por meio desse instrumento, Mayer entende que essa ação se restringe aos limites definidos pelas normas constitucionais e legais. Ele observa, porém, que estudos jurídicos reconhecem que “o papel legislativo do presidente é substancial, persistente e em muitos casos alarmantes” (Fisher, 1993: 59, *apud* Mayer, 2000: 447). Refere-se, também, a estudos que criticam as cortes de justiça por não interferirem nas ações presidenciais, mantendo *executive orders* que “na melhor das hipóteses são constitucionalmente ambíguas (...) ou emitidas sem uma base legal específica” (Fleischman e Aufuses, 1976: 5, *apud* Mayer, 2000: 448).

Moe e Howell argumentam, porém, que o poder de ação unilateral do Executivo não deriva de sua natureza formal, como ocorre com o poder de veto e de nomeações, mas da força e da flexibilidade da ambigüidade do contrato que o estabelece. Como os limites de seu uso não são definidos constitucional ou legalmente, os presidentes podem, e têm fortes incentivos para, explorar essa ambigüidade e expandir seus poderes (Moe e Howell, 1999a: 134-35).

Os estudos são unânimes em mostrar que medidas importantes são tomadas por meio desse instrumento. Em seu livro *Power without Persuasion*, cujo título é uma alusão à tese de Neustadt, Howell (2003) afirma que as principais mudanças em políticas da era moderna nos Estados Unidos tiveram origem na ação unilateral do Executivo, mencionando os seguintes exemplos: as ordens de Roosevelt para a implementação do *National Industrial Reconstruction Act* durante o *New Deal*; as ordens de Truman, para forçar compromissos de lealdade no funcionalismo federal; os esforços de Kennedy, para controlar a violência racial no Alabama; e os atos de Johnson, para estabelecer as primeiras medidas de ação afirmativa.

Vale a pena listar outros exemplos de políticas substantivas, instituídas por esse instrumento: criação do *Executive Office of the Presidency*; confinamento de japoneses na II Guerra Mundial; medidas anti-segracionistas nas Forças Armadas; exigência de implementação de políticas de ação afirmativa por parte dos contratantes do governo; exigência de que regulamentações governamentais sejam justificadas por análises de custo-benefício; compra da Louisiana; anexação do Texas; libertação dos escravos (*Emancipation Proclamation*); doação de terras públicas para sistemas de parque nacional; iniciativas de ação afirmativa;

criação de grandes agências, como *Food and Drug Administration* e *Peace Corps*; revogação do tratado de responsabilidades para com Taiwan (Mayer, 2000: 445-46; Moe e Howell, 1999a: 133-34).

Moe e Howell mostram, pois, que o presidente norte-americano, apesar de ser considerado institucionalmente fraco, detém “capacidade formal de ação unilateral e, portanto, de legislar por conta própria”. Eles observam que os presidentes americanos sempre tiveram esse poder, mas a estratégia de ação unilateral cresceu e se tornou mais central na Presidência moderna. O resultado é “uma mudança lenta, mas duradoura do equilíbrio institucional em favor do presidente” (Moe e Howell, 1990b: 851). Não entrarei aqui nos detalhes do modelo teórico elaborado por esses autores para explicar o papel legislativo do presidente que, na verdade, é uma adaptação do modelo anterior. Apresentarei apenas alguns resultados a que chegaram, procurando manter a própria terminologia que utilizam e fazendo a tradução mais literal possível (Moe e Howell, 1999a: 154-77).

1) Os presidentes tiraram vantagens da ambigüidade da Constituição e asseguraram direitos expandidos de ação presidencial. Usaram seus poderes unilaterais para fazer grandes mudanças, e mesmo mudanças históricas, na política nacional, por meio de sua autoridade exclusiva.

2) Houve um aumento do uso de *executive orders* em questões importantes no período recente. Os presidentes teriam suas maiores oportunidades de agir unilateralmente em períodos de guerra e crise econômica, mas a emergência da era moderna, com mudanças na urbanização, industrialização, imigração e desenvolvimento econômico, gerou novas demandas e incentivos, a que os presidentes responderam com a afirmação de sua liderança e a busca de meios para tomar iniciativas unilaterais. Nesse sentido, a primeira presidência moderna não foi a de Franklin Roosevelt, mas a de Theodore Roosevelt, que, sem exigências de guerra, foi o primeiro a adotar uma liderança agressiva para resolver os problemas da nação. T. Roosevelt argumentava que presidentes têm de tomar iniciativa para promover os interesses da nação, a menos que explicitamente proibido pela Constituição. Nessa sua visão, portanto, a ambigüidade legal convidaria os presidentes a preencher o vazio e assumir a política nacional.

Nesse relato, Moe deixa claro o pressuposto de que o presidente é, por excelência, o promotor do interesse nacional. Mayer discorda dessa visão e afirma, ao contrário, que algumas *executive orders* “podem não ter impacto amplo, mas ainda assim são extraordinariamente importantes para grupos de interesse específicos e *constituencies*” (Mayer, 2000: 446). O exemplo dado por West e Cooper sobre o sistema de fiscalização executiva implantado por Reagan, citado acima, vai na mesma direção.

3) O Congresso, de certa forma, pavimentou o caminho para o exercício cada vez maior dos poderes presidenciais de ação unilateral.

Ao contrário do que afirma a visão dominante sobre a relação Executivo-Legislativo nos Estados Unidos, o Congresso sempre teve uma inclinação a delegar poderes ao Executivo em várias áreas de políticas públicas. Não que o Congresso dê carta branca ao Executivo: ocorre que a própria proliferação de leis teve o efeito de criar um arcabouço elástico de legislação que, pelas inconsistências e conflitos que contém, acaba por dar um amplo espaço de manobra ao Executivo para perseguir sua própria agenda.

Em apoio ao argumento da delegação, Moe e Howell referem-se ao livro de Epstein e O'Halloran (1999). Mas estes mostram, na verdade, que o Congresso delega ao Executivo em áreas específicas de políticas, especialmente as mais complexas e de maior conteúdo informacional, conservando de forma ciente sua própria autoridade em áreas de taxaço e gastos. Os legisladores delegam também em certas áreas de políticas distributivas em que estariam obviamente interessados, em face dos benefícios que trariam para suas bases eleitorais. Por fim, esses autores concluem que há maior delegação quando o Executivo tem maioria partidária no Congresso, ou seja, o Congresso delega menos em períodos de governo dividido.

4) O Congresso raramente empreende uma ação efetiva para reverter o uso desses instrumentos: de mil *executive orders* emitidas no período 1973-1997, o Congresso tentou reverter apenas 37, a maioria delas “morreu” nas comissões e apenas uma foi transformada em lei. Além disso, o Congresso raramente tentou limitar esse poder, e quando o fez, não foi bem-sucedido. Apesar de todo o conflito durante as administrações Bush e Reagan, o Congresso mostrou-se incapaz de derrubar a “infame” *executive order* nº 11.291 de 1981, que fortaleceu o processo de fiscalização executiva sobre toda forma de regulamentação feita pelas agências públicas.

5) Em matéria de política externa, o Executivo faz uso de outro instrumento, os *executive agreements*, originalmente criados para firmar acordos internacionais de menor importância que, ao contrário dos tratados, não precisariam passar pelo Congresso. Moe e Howell (1999a) apontam que após a II Guerra Mundial a proporção de *agreements* em relação aos tratados chega a 93% e nas décadas seguintes permanece em torno de 98%. Por meio desse instrumento, importantes medidas foram tomadas sem necessidade de aprovação do Congresso. Um exemplo de acordo importante para estabelecer organizações internacionais é a criação do Fundo Monetário Internacional (Moe e Howell, 1999a: 163).

Em resumo, os estudos mais recentes sobre a Presidência nos Estados Unidos mostram uma clara tendência de fortalecimento institucional do presidente em um país tido como o caso paradigmático de

presidencialismo e onde um presidente fraco não tem poderes formais de apresentar propostas de legislação ao Congresso. Esse fortalecimento dá-se não só pelo seu controle sobre a burocracia, mas também pela sua influência nas políticas públicas, para tanto, como um dos principais mecanismos a sua capacidade de agir unilateralmente por meio de instrumentos de *agenda setting*.

Estudos sobre o Presidencialismo na América Latina

A literatura sobre o presidencialismo na América Latina foi fortemente influenciada pelos trabalhos de Juan Linz. Para Linz e seus seguidores, em um debate que é bastante conhecido no Brasil, a independência entre os poderes Executivo e Legislativo gera uma relação conflituosa entre eles, com efeitos diretos sobre a capacidade de governo e a estabilidade do regime político. De acordo com essa visão, no parlamentarismo a maioria forma o governo e a falta de apoio ao gabinete leva à sua queda ou à sua dissolução do parlamento com o objetivo de formar nova maioria. No presidencialismo, ao contrário, o presidente constitui a maioria, e como seu mandato é fixo, os casos de impasse entre o Executivo e o Legislativo geram um imobilismo que leva à ineficácia do governo e, em geral, à ruptura do regime político. Em suma, a instabilidade política na América Latina tem raízes nas características básicas do sistema de governo adotado pelos países no continente.

O livro *Presidents and Assemblies* de Shugart e Carey (1992) representa um ponto de inflexão nessa literatura e será o foco desta seção. Além de mostrar a variação no interior do presidencialismo, esse estudo introduz uma nova variável que tem adquirido importância cada vez maior no estudo comparativo dos sistemas de governo: os poderes legislativos do Executivo. No entanto, como se tentará mostrar no resumo que se segue, esse estudo ainda retém aspectos básicos do modelo clássico de interpretação do presidencialismo na América Latina e de suas consequências para a eficácia do governo e a estabilidade da democracia.

Com base em uma pesquisa comparativa sobre países com presidentes eleitos diretamente, Shugart e Carey constroem uma tipologia que distingue três sistemas presidenciais.

O sistema presidencialista puro tem as seguintes características: o chefe do Executivo é eleito diretamente; os mandatos do Executivo e do Legislativo são fixos e não estão submetidos ao voto de confiança mútua; o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; o Executivo tem algum poder legislativo garantido constitucionalmente. Esta última característica do presidencialismo é vista pelos autores como forma de assegurar que o apoio popular por meio da eleição presidencial possa ser

traduzido de fato na produção legal. A Venezuela seria o único país a não preencher esse critério, pois ali o presidente não tem poder de iniciar legislação nem de vetar (Shugart e Carey, 1992: 19-20).

O sistema *premier-presidential* caracteriza-se pela existência de um presidente eleito diretamente, e com consideráveis poderes, e de um primeiro-ministro e um gabinete sujeitos à confiança do parlamento desempenhando funções executivas (Shugart e Carey, 1992: 23). Essa definição corresponde exatamente à definição original de Duverger (1980) do sistema que ele denomina como semipresidencialismo. O exemplo mais conhecido desse sistema é o francês.

Por fim, o sistema *president-parliamentary* também caracteriza-se pela eleição direta do presidente, que nomeia e demite os ministros e tem um gabinete sujeito à confiança do parlamento, mas o presidente tem o poder de dissolver o parlamento ou de legislar, ou ainda ambos os poderes. Há, apenas, dois exemplos desse sistema na América Latina: o Peru (sob a Constituição de 1968), e o Equador (sob a Constituição de 1962).

O principal problema da classificação de Shugart e Carey é a incorporação dos poderes do presidente na definição dos diferentes sistemas presidenciais. Esse critério foi também adotado por Duverger em sua formulação original do semipresidencialismo nos anos 1970. A literatura mais recente, porém, exclui os poderes do presidente e define o semipresidencialismo apenas em função da coexistência de um presidente eleito para um mandato fixo e de um primeiro-ministro e um gabinete que são responsáveis perante o parlamento. Dessa forma, o semipresidencialismo é tratado como um tipo puro de sistema de governo, que coexiste com os outros dois tipos puros, o parlamentarismo e o presidencialismo (Elgin, 1999). Na realidade, a incorporação dos poderes do presidente como um traço definidor de diferentes sistemas presidenciais é inconsistente com a própria análise desenvolvida por Shugart e Carey, pois a principal contribuição do seu estudo é exatamente mostrar a grande variação existente nos poderes do presidente no interior de cada um desses tipos, especialmente no presidencialismo latino-americano.

Shugart e Carey distinguem dois tipos de poderes constitucionais: os poderes legislativos do presidente – que incluem poderes de veto total e parcial; de decreto; orçamentários; de iniciativa exclusiva de legislação; e de referendo – e os poderes de nomeação e demissão do gabinete e de dissolução da assembléia. No interior de cada um desses poderes, especificam dimensões que são mensuradas por meio de uma escala de 0 a 4. Considerando apenas os países da América Latina que se incluem na categoria de sistemas presidenciais puros (com exceção dos casos residuais mencionados acima), Shugart e Carey mostram que o país onde o presidente detém a maior soma de poderes legislativos é o Chile, com 12 pontos sob a Constituição de 1969 e 8 pontos nas Constituições de

1891 e de 1925, seguido pela Colômbia, com 8 pontos, e pelo Brasil, com 7 pontos sob a Constituição de 1946 e 9 sob a Constituição de 1988.⁶ No outro extremo fica a Venezuela, onde o presidente é completamente destituído de poderes legislativos, não podendo enviar projeto de lei ou vetar legislação aprovada pelo Legislativo.

Com base nessa pesquisa, Shugart e Carey refutam as conclusões de Linz sobre os “perigos” do presidencialismo, afirmando que “nem todas as presidências nasceram iguais”. Argumentam que as críticas de Linz não se aplicariam ao presidencialismo em geral, mas apenas “às presidências fortes”. Países presidencialistas onde o presidente tem extensos poderes legislativos são “problemáticos”, afirmam. Ao contrário, “assembléias mais fortes são associadas a governos mais efetivos e estáveis do que regimes com presidências fortes, porque as assembléias servem de arena para um contínuo ajustamento de conflitos”. Para eles, “o problema da dualidade de legitimidade democrática, tão condenada pelos críticos do presidencialismo porque o sistema não contém um princípio democrático para resolver conflitos entre os poderes sobre quem melhor representa a vontade do eleitor, fica minimizado quando o Legislativo tem papel mais importante na legislação do que o presidente. Dessa forma, o presidencialismo com Congresso forte contém um princípio democrático para a resolução de conflitos entre poderes: o princípio de que a assembléia prevalece, sujeita a um compromisso com o presidente” (Carey e Shugart, 1992: 165).

Os autores partem do suposto de que presidentes institucionalmente fracos têm incentivos para negociar com o Legislativo. Presidentes com amplos poderes legislativos não têm incentivos para buscar a cooperação do Legislativo; ao contrário, são levados a agir unilateralmente e a usar seus poderes para impor sua vontade ao Legislativo. Por essa razão, países presidencialistas com presidente forte apresentam um padrão conflituoso de relações Executivo-Legislativo (Shugart e Carey, 1992: 37-38).

Por outro lado, Shugart e Carey, consideram, da mesma forma que Linz, que a tensão entre a política paroquial e a nacional é inerente ao presidencialismo por ser este um sistema que “elege diretamente um Executivo nacional”. Esse problema não se colocaria no parlamentarismo, porque os grupos de legisladores representantes de distritos específicos precisam sustentar um governo e, por isso, estão dispostos a agir coletivamente e apoiar partidos programáticos e políticas nacionais. Apoiando-se no estudo de Cox (1987) sobre a emergência dos partidos na Inglaterra vitoriana, os autores sugerem que “a prática da dependência do governo da confiança da maioria parlamentar” deu origem à erosão do poder dos parlamentares individuais (*backbenchers*) (Shugart e Carey, 1992: 168-69). Para Cox, no entanto, a perda de poder dos parlamentares individuais resultou do crescente monopólio que o gabinete passou a ter sobre a agenda legislativa,

ou seja, a perda de direitos parlamentares, que lhes afetou a capacidade de prover benefícios para as suas bases eleitorais, levou parlamentares britânicos a apoiar gabinetes responsáveis pela política nacional. Cox afirma que “o desenvolvimento de um eleitorado orientado pelo partido em meados do período vitoriano foi baseado principalmente na erosão prévia dos poderes dos parlamentares individuais (...). O parlamentar individual tornou-se insignificante na determinação das políticas públicas gerais ou locais, por volta de 1860, e os eleitores responderam a isso usando o seu voto para determinar o que importava: o controle partidário do Executivo. Dessa forma, a crescente disposição dos parlamentares de vincular suas campanhas à legenda partidária, alterando sua relação com o eleitorado, e o conseqüente foco do eleitorado no Executivo decorrem da centralização da autoridade legislativa no gabinete” (Cox, 1987: 136-37). Vale ressaltar que o controle da agenda legislativa e a centralização do processo decisório são independentes do sistema de governo.

Para Shugart e Carey, a possibilidade de minimizar a tensão entre política nacional e local no presidencialismo depende do sistema eleitoral, uma vez que o sistema de governo não garante o vínculo entre o Executivo e o Legislativo. Os autores não se referem à existência de maiorias parlamentares, ou seja, de uma distribuição de preferências que garanta a coincidência entre o presidente e o Congresso, mas às características do sistema de representação que determinam os incentivos dos políticos na arena eleitoral. Para eles, sistemas eleitorais que aumentam o poder das lideranças nacionais e, portanto, o valor da legenda partidária são os que contribuem para maior eficiência eleitoral, permitindo articular políticas nacionais (Shugart e Carey, 1992: 170-71). Por outro lado, sistemas eleitorais que incentivam a competição intrapartidária – isto é, em que membros de um mesmo partido competem com os demais por votos pessoais – são os mais ineficientes eleitoralmente.

Tendo em vista, portanto, que presidentes fracos têm incentivos para negociar e que o controle que as lideranças dos partidos exercem sobre seus membros gera partidos programáticos, os autores concluem que “o meio mais promissor de aumentar a eficiência é aumentar a força dos partidos e, simultaneamente, diminuir a força da presidência” (Shugart e Carey, 1992: 174). Já o segredo da ineficiência é a combinação de presidência forte com partidos fracos.

A análise empírica de Shugart e Carey, que compara cinco indicadores de força das lideranças partidárias com a força do presidente em onze países da América Latina e nos Estados Unidos e Filipinas, mostra resultados apenas parcialmente consistentes com os pressupostos teóricos do modelo apresentado. Como reconhecem os autores, dois países se destacam como *outliers*: os Estados Unidos, com presidente e partidos fracos, e o Equador, com presidente e partidos fortes. Os autores

apresentam explicações *ad hoc* para justificar esses resultados, mas desconsideram a mais clara evidência contra o modelo utilizado: a Argentina, país com alta instabilidade no período, apesar de apresentar as características institucionais requeridas – presidente fraco e partidos fortes. Os dois grupos polares apóiam o modelo: o primeiro, com partidos fortes e presidentes fracos, que inclui a Costa Rica, a Venezuela e a República Dominicana, e o segundo, que combina Executivos fortes e partidos fracos, incluindo o Brasil, o Chile e a Colômbia.

Para os autores, os sistemas ineficientes têm origem no interesse de parlamentares com bases regionais e laços pessoais com o seu eleitorado em delegar autoridade ao Executivo, permitindo que o governo implemente políticas nacionais sem se comprometer com os efeitos dessas políticas sobre suas bases eleitorais. Ao mesmo tempo os parlamentares preservam sua autonomia, ou seja, ficam livres para servir suas clientelas eleitorais por meio da transferência de recursos orçamentários e políticas de cunho particularista. O resultado disso é um considerável grau de dependência mútua. Em um Congresso descentralizado, há poucas chances de que cada parlamentar tenha acesso a recursos, mas a perspectiva de sucesso aumenta, tendo em vista a possibilidade de fazer acordos com uma figura central poderosa. Para o presidente, por sua vez, tais acordos são fundamentais para a obtenção de apoio legislativo e, assim, recursos serão alocados de forma a alcançar o maior retorno eleitoral (Shugart e Carey, 1992: 187-90).

O modelo conflituoso de relação entre Legislativo e Executivo fortes apóia-se no suposto de que os poderes do presidente vão ser usados contra a maioria parlamentar. Vale ressaltar, porém, que ao falar em Presidência forte os autores referem-se a poderes constitucionalmente garantidos: a base empírica em que se apóiam são as Constituições desses países. Isso exclui, portanto, a força que deriva de meios extra ou paraconstitucionais. Nesse sentido, esses poderes são claramente limitados pela maioria partidária no Legislativo. Poderes legislativos, inclusive de decreto com força de lei, como a medida provisória, não permitem que o Executivo passe por cima de maiorias partidárias.

A literatura, em geral, prevê maior uso desses instrumentos legislativos por presidentes sem maioria partidária no Congresso, ou seja, poderes institucionais são usados unilateralmente quando o Executivo é politicamente fraco. Sendo assim, o uso desses poderes aumenta quanto menor é o apoio partidário (Mainwaring e Shugart, 1997; Cox e Morgeenstern, 1998). Essas visões negligenciam o papel que esses instrumentos institucionais podem desempenhar nas mãos de presidentes que detêm maioria (ou quase maioria) partidária, especialmente em governos de coalizão. Os atributos desses poderes legislativos interagem

com o poder partidário do presidente de formas não antecipadas por aqueles que os vêem exclusivamente como instrumentos para confrontar a resistência do Congresso.

Poderes legislativos do presidente, especialmente o de decreto com força de lei, podem ser também importantes meios para resolver problemas de “barganha horizontal” – entre o governo e sua base parlamentar –, e não apenas para resolver “conflitos verticais” – entre o Executivo e o Legislativo –, como enfatizado pela literatura. Seguindo a análise de Huber (1996) sobre o voto bloqueado, estabelecido pela Constituição francesa de 1958, é possível argumentar que tais mecanismos institucionais podem ser vistos não apenas como um meio de estabelecer uma relação hierárquica entre o Executivo e o Legislativo, que suprime a vontade da maioria e passa por cima do Legislativo, mas como um instrumento de proteção de maiorias partidárias em governos de coalizão. De acordo com o que Huber chama de hipótese da cobertura política, esses mecanismos institucionais podem ser usados para proteger a base majoritária do governo de debates ou votos sobre questões delicadas que são destacadas pela oposição minoritária, assim como para preservar acordos sobre questões específicas de políticas públicas feitos entre o governo e a sua base partidária. Dessa forma, o uso de medidas provisórias, por exemplo, pode não implicar conflito, mas ação concertada entre o governo e a maioria que o apóia no Congresso.

Apesar de sua importância para mostrar a diferenciação interna no presidencialismo, o trabalho de Shugart e Carey absorve da literatura anterior sobre o presidencialismo na América Latina o pressuposto comportamental do personalismo e do individualismo, tanto do presidente como do Congresso. Dessa forma, a análise por eles desenvolvida obscurece a importância dos poderes legislativos do presidente para a organização de sua base de apoio político e a coordenação do próprio governo.

Considerações finais

A aplicação de um modelo único de funcionamento dos diferentes sistemas de governo tem bloqueado o estudo comparativo sistemático dos fatores institucionais que afetam o funcionamento do governo e a natureza de suas políticas públicas nos diferentes sistemas de governo. A literatura comparada, especialmente os estudos de caso, mostram uma enorme variação na organização e no funcionamento dos governos no interior do parlamentarismo e do presidencialismo.

Ainda assim, as análises institucionais atribuem um grande peso explicativo aos fatores constitucionais distintivos de cada um desses sistemas de governo, ou seja, a separação ou a fusão de poderes, na

determinação da capacidade de governo em definir e implementar políticas públicas. Mesmo quando um leque mais amplo de fatores é examinado, os estudos tendem a tratar separadamente os dois sistemas de governo, o que denota a importância atribuída às suas diferenças básicas.

Os estudos de caso e os modelos de análise mais recentes mostram a necessidade de ampliar o número e a natureza das variáveis institucionais a serem consideradas nos estudos comparativos. Mostram também que é preciso levar em consideração as relações entre diferentes tipos de mecanismos institucionais. Permanece, no entanto, como um desafio a comparação sistemática de um grande número de casos entre os dois sistemas de governo de traços institucionais específicos.

Os poderes de agenda do chefe do Executivo emergem, tanto nos estudos de caso quanto nos modelos de análise do parlamentarismo, quanto do presidencialismo como um mecanismo institucional que está presente nos dois sistemas de governo. No entanto, os estudos sistemáticos sobre os poderes de agenda também tratam separadamente os seus efeitos no parlamentarismo e no presidencialismo. É o caso do trabalho de Döring em 18 democracias europeias e o do Alemán e Tsebelis nos países presidencialistas da América Latina, além do trabalho de Shugart e Carey analisado acima.

Mecanismos institucionais de agenda aumentam a probabilidade de sucesso nas estratégias de controle do Executivo sobre o Legislativo, sobre os ministros e sobre a burocracia, ou seja, mecanismos institucionais de controle de agenda produzem os mesmos efeitos no presidencialismo e no parlamentarismo.

Em resumo, os poderes de agenda do Executivo independem do sistema de governo adotado e variam também ao longo da história de um mesmo país.⁷ Os poderes institucionais de agenda podem determinar o sucesso de estratégias de centralização do processo decisório e, dessa forma, produzir um impacto significativo sobre a capacidade do governo de coordenar sua própria estrutura interna – mantendo prioridades políticas, imprimindo unidade à sua política e exercendo efetiva coordenação de suas diversas atividades – e sobre sua capacidade de obter o apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia.

Notas

- * Este artigo é fruto do relatório escrito pela Prof. Argelina Maria Cheibub Figueiredo para o projeto de pesquisa encomendado pela ENAP em 2003, que estudou a importância da coordenação de ações governamentais no núcleo do poder Executivo. A autora agradece os comentários de Celina Souza, José Antônio Cheibub e Marcus Figueiredo.
- ¹ Sintomaticamente, porém, alegando razões de simplicidade, tomam como base para a construção teórica que elaboram apenas os dois casos paradigmáticos de cada sistema: a Inglaterra e os Estados Unidos.
- ² Esse mesmo modelo permeia, também, a análise de Laver e Shepsle (1999) sobre *accountability* no parlamentarismo.
- ³ Laver e Shepsle não tratam das diferenças entre os ministros. Nos estudos de caso de governos parlamentaristas, um conflito importante no interior do ministério dá-se entre os chamados “spending ministers” e os ministérios e/ou órgãos econômicos. Em um estudo clássico, Heclo e Wildavsky, tratando do processo decisório no gabinete e da relação entre esses dois tipos de ministros, mostram que o ministro da Fazenda, com o apoio do primeiro-ministro, é decisivo. Afirmam ironicamente que “essa maioria de dois geralmente é suficiente para determinar a maioria dos resultados” (1970: 162).
- ⁴ Na realidade, a crítica de Moe recai sobre uma das correntes neoinstitucionalistas dos estudos legislativos: a distributivista. Duas outras correntes, a informacional e a partidária, questionam essa interpretação, mas o distributivismo, senão como um todo, mas em seus mais importantes componentes, mostrou um forte poder de persistência nas interpretações gerais do sistema político americano. Para uma excelente resenha dessas três correntes, ver Limongi, 1994.
- ⁵ Ver Heclo 1977 e 1984.
- ⁶ A soma das seis dimensões dos poderes legislativos do presidente na escala proposta pode alcançar, no máximo, de 24 pontos. A mensuração adotada por Shugart e Carey apresenta alguns problemas que não serão discutidos aqui, mas que os levaram a classificar como igualmente fortes os poderes legislativos nas constituições brasileiras de 1946 e de 1988, quando, na verdade, elas são bastante diferentes nesse aspecto. Para dar uma idéia dessas diferenças, basta mencionar que a Constituição de 1988 institui a medida provisória, dá poderes exclusivos em matéria orçamentária e tributária ao Executivo, permite a delegação legislativa, dá poder de solicitar urgência a projetos introduzidos pelo presidente, além de dar ao presidente direito de apresentar emenda constitucional, poderes que inexistiam na Constituição de 1946. Para uma comparação sistemática dos poderes do presidente nas duas Constituições e dos efeitos que isto produz em termos de sucesso legislativo, dominância do executivo e padrão de coalizões legislativas, ver Figueiredo e Limongi, (2003).
- ⁷ Um dos mais influentes estudos que visa oferecer um modelo analítico que permita a comparação intersistemas de governo supõe que o Executivo detém o poder de agenda no parlamentarismo e fica nas mãos do Legislativo no presidencialismo (Tsebelis, 2002).

- ABERBACH, Joel D. e Rockman, Bert A. "Political and bureaucratic roles in public service reorganization." In Colin Campbel e B. Guy Peters (orgs.), *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- ABERBACH, Josel D., ROBERT A. Putham, and BERT A. Rockman. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- ALEMÁN, Eduardo e TSEBELIS, George. "Agenda Control in Latin American Presidential Democracies". Paper prepared for delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 to September 1st, 2002.
- AVRIL, Pierre. *Le Régime Politique de la V République*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1964.
- BADÍA, Juan Fernando. *Regímenes Políticos Actuales*. Madrid: Tecnos, 1987.
- BARON, David P. "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems." *American Political Science Review* 85:137-64, 1991.
- _____. "Government Formation and Endogenous Parties." *American Political Science Review* 87:34-47, 1993.
- BARON, David P. e Daniel Diermeier. "Elections, Governments, and Parliaments in Proportional Representation Systems." *Quarterly Journal of Economics* 933-67, 2001.
- BLONDEL, Jean e E. Drexel Godfrey, Jr. *The Government of France*. New York: Crowell, 1968.
- BURKE, John P. *Institutional Presidency – Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2000.
- CAMPBELL, Colin e Margaret Jane Wyszomirski. "Introduction." In: Colin Campbell e Margaret Jane Wyszomirski (orgs.). *Executive Leadership in Anglo-American Systems*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- CAMPBELL, Colin. *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa*. Toronto: University of Toronto Press, 1983.
- _____. *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986.
- _____. "The search for coordination and control: when and how are central agencies the answer?". In: Colin Campbel e B. Guy Peters (orgs.) *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- CAMPBELL, Collin e WYSZOMIRSKI, Margaret Jane (orgs.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- CAREY, John M, and MATTHEW Shugart (orgs.) *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- CHEIBUB, José Antônio. "Why do Parliamentary Democracies Last Longer Than Presidential Democracies?". Paper presented at the Conference on Consequences of Political Institutions, Duke University, April 5-7, 2002.
- _____. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*, 35 (3), April, 2002a.
- CHEIBUB, José Antônio e PRZEWORSKI, Adam. "Why are Presidential Democracies Unstable?". Manuscript, March, 2004.

- COX, Gary. *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- DEHEZA, Grace Ivana. "Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur." Unpublished Doctoral Dissertation. Florence: European University Institute, 1997.
- DODD, Lawrence C. *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- DÖRING, Herbert. "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda." In Herbert Döring (org.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus/St. Martin's, 1995.
- DUVERGER, Maurice. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8:165-87, 1980.
- _____. *La cohabitation des français*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- EATON, Kent. "Parliamentarism and Presidentialism in the Policy Arena". *Comparative Politics*, October, 2000.
- EDWARDS III, George C., KESSEL, John H. e ROCKMAN, Bert A. *Researching the presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.
- EDWARDS III, George C. *At The Margins, Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- ELGIE, Robert. "The Politics of Semi-Presidentialism" and "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering." In: Robert Elgie (org.), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- _____. "Cohabitation': Divided Government French-Style." In: Robert Elgie (org.), *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- EPSTEIN, David, and SHARYN O'Halloran. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge, 1999.
- FIORINA, Morris. *Divided Government*. New York: Macmillan, 1992.
- GALLAGHER, Michael, MICHAEL Laver, and PETER Mair. *Representative Government in Western Europe*. New York: Mc Graw Hill, 1992.
- HAGGARD, Stephan e MATHEW D. McCubbins (orgs.). *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- HANSEN, Michel, and CHARLES H. Levine. "The Centralization-Decentralization Tug-of-War in the New Executive Branch." In: Colin Campbell e B. Guy Peters (orgs.). *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- HARGROVE, Erwin C. "Presidential Personality and Leadership Style." In: George Edwards, John Kessel e Bert A. Rockman (orgs). *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- HECLO, Hugh e AARON Wildavsky. *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*. London: Macmillan, 1974.
- HECLO, Hugh, and LESTER M. Salamon (orgs.). *The Illusion of Presidential Government*. Boulder, CO: Westview, 1981.
- HECLO, Hugh. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings, 1977.
- _____. "Executive budget making." In: Gregory B. Mills e John Palmer (orgs.). *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, DC, The Urban Institute, 1984.

- HECLO, Hugh. "In: Search of a Role: America's Higher Civil Service." In: Ezra Suleiman (orgs). *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*. New York: Holmes & Meier, 1984.
- HENNESSY, Peter. "Demystifying Whitehall: the Great British Civil Service debate, 1980s style." In: Colin Campbell e B. Guy Peters (orgs.). *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1988.
- HENRY, Laurin L. "The Presidency, executive staffing, and the federal bureaucracy." In: Aaron Wildavsky (ed.), *The Presidency*. Boston: Little, Brown, 1969.
- HESS, Stephen. *Organizing the Presidency*. Washington, DC: Brookings, 1976.
- HOWELL, William. *Power Without Persuasion – The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- HUBER, John e CHARLES Shipan. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- _____. *Political Control of the State in Modern Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- HULT, Karen M. "Strengthening presidential decision-making capacity." *Presidential Studies Quarterly* 30, nº 1 March, 2000.
- JONES, George W. "Presidentialization in a Parliamentary System?" In: Colin Campbell e Margaret Jane Wyszomirski (ed.) *Executive leadership in Anglo-American Systems*, 1991.
- KERNELL, Samuel. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1986.
- KING, Anthony. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1:11-34, 1976.
- _____. "Foundations of power". In: George C. Edwards III, John H. Kessel e Bert Rockman A. (orgs.) *Researching the presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- _____. "Executives." In: Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby (orgs.). *Handbook of Political Science. Governmental Institutions And Processes*. London: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- KINGDOM, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College, 1995.
- KRAUSE, George A. e COHEN, Jeffrey E. "Opportunity, constraints, and the development of the institutional presidency: the issuance of Executive Orders, 1939-96." *The Journal of Politics*. Vol. 62, n. 1. Feb., 2000.
- KRISTINSSON, Gunnar Helgi. "Iceland." In: Robert Elgie (org). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LANZARO, Jorge. *Tipos De Presidencialismo y Coaliciones Politicas En América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001.
- LAUVAUX, Philippe. *Parlamentarisme Rationalisé Et Stabilité Du Pouvoir Exécutif*. Bruxelles: Bruylant, 1988.
- LAYER, Michael e SHEPSLE, Kenneth A. "Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies." In: Michael Laver Kenneth A. Shepsle (orgs.). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- LAYER, Michael e KENNETH A. Shepsle. "Divided Government: America is Not Exceptional." *Governance* 4:250-69, 1991.
- _____. *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- LAVIER, Michael e KENNETH A. Shepsle. "Government Accountability in Parliamentary Democracy." In ADAM Przeworski, SUSAN STOKES e BERNARD Manin (orgs.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- _____. "Coalitions and Cabinet Government." *American Political Science Review* 84:873-90, 1990.
- LAVIER, Michael, and NORMAN Schofield. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990.
- LAVIER, Michael. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- LOWI, Theodore. "Presidential Power: Restoring the Balance," *Political Science Quarterly* 100,2: 185-213, 1985.
- MAYER, Kenneth. "Executive Orders and Presidential Power," *Journal of Politics*. 61,2:445-466, 1999.
- _____. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- METCALF, Lee Kendall. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* vol.33 no.5: 660-85, 2000.
- MOE, Terry e WILLIAM Howell. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory." *Presidential Studies Quarterly* 29 no.4 (December), 1999b.
- _____. "The Presidential Power of Unilateral Action." *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol.15 n.1, 1999.
- MOE, Terry M. "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government," *American Political Science Review* 77 (June 1983): pp. 297-332 (with Gary J. Miller). Reprinted in Andrew Levine, ed., *The State and Its Critics* (Hants, England: Edward Elgar, 1992), 1983.
- _____. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28 (November): pp.739-777. Reprinted in *Problemi Di Amministrazione Pubblica Quadreno* N.13 (1989), 1984.
- _____. "The Politicized Presidency." In John E. Chubb and Paul E. Peterson (orgs). *The New Direction in American Politics*. Washington, DC: Brookings, 1985.
- _____. "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'." *Legislative Studies Quarterly* (November): pp. 475-520. Reprinted in Charles K. Rowley (org.). *Public Choice Theory*, Volume II (Hants, England: Edward Elgar, 1993). Also in Robert B. Ekelund, Jr. (org.) *The Foundations of Regulatory Economics* (Chiltenham, England: Edward Elgar, forthcoming), 1987.
- _____. "The Politics of Bureaucratic Structure." In John E. Chubb and Paul E. Peterson (orgs). *Can the Government Govern?* (Washington, D.C.: The Brookings Institution): pp. 267-329, 1989.
- _____. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6 (1990): 213-254. Reprinted in Charles K. Rowley, *Public Choice Theory* (Hant, England: Edward Elgar), 1990.
- _____. "Politics and the Theory of Organization," *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 106-129, 1991.
- _____. "Presidents, Institutions, and Theory". In George C. Edwards III, John Kessel e Bert A. Rockman (orgs.). In *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- _____. "The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage." In Michael Nelson (org). *The Presidency and the Political System*. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press), 1994.

- MOE, Terry M. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79 December, p. 1094-1116, 1985.
- _____. "The Positive Theory of Hierarchies." In: Herbert F. Weisberg (org.) *Political Science: The Science of Politics* (Agathon Press), 1985.
- _____. "The Positive Theory of Public Bureaucracy." In: Dennis Mueller (org.). *Handbook of Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell, 1997.
- _____. "The Positive Theory of Public Bureaucracy." In: *Perspective on Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOE, Terry M. e GARY J. Miller. "The Politicized Presidency". In: John E. Chubb e Paul E. Peterson (orgs.). *The New Direction in American Politics*. Washington, DC: Brookings., 1985.
- MOE, Terry M. e MICHAEL Caldwell. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150/1: 171-95, 1994.
- MOE, Terry M. e WILLIAM Howell. "The Presidential Power of Unilateral Action." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15 n° 1 (April): 132-179, 1999a.
- MULLER, Wolfgang C. "Models of Government and the Austrian Cabinet". In: Michael Laver e Kenneth A. Shepsle (orgs.). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- MÜLLER, Wolfgang e KAARE Strom. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- NEUSTADT, Richard E. "Approaches to staffing the presidency: notes on FDR and JFK." *American Political Science Review* 57: 855-62, 1963.
- _____. "Staffing the presidency." In: Henry M. Jackson (ed.), *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level*. New York: Praeger, 1965a.
- _____. "Politicians and bureaucrats." In David B. Truman (ed.), *The Congress and American's Future*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965b.
- _____. "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance". *American Political Science Review*. 48, 3:641-671, 1954.
- _____. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Wiley, 1960.
- _____. *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.
- NORTON, Philip. *The British Polity*: Logman. New York, 1991.
- OLSEN, Johan P. "Administrative reform and theories of organization." In: Colin Campbel e B. Guy Peters (orgs.). *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1983.
- RAGSDALE, Lyn e JOHN J. Theis III. "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92," *American Journal of Political Science*. 41, 4:1280-1318, 1997.
- RAGSDALE, Lyn. *Vital Statistics on the Presidency*. Washington, DC. Congressional Quarterly Inc. 1996.
- REISCHAUER, Robert D. "The congressional budget process." In: Gregory B. Mills e John Palmer (orgs.). *Federal Budget Policy in the 1980s*. Washington, DC: The Urban Institute, 1984.
- ROCKMAN, Bert A. *The Leadership Question: The Presidency and the American System*. New York: Praeger, 1984.

- ROSE, Richard. "The growth of government organizations: do we count the number or weigh the programs?" In: Campbel, Colin e Peters, B. Guy (orgs.). *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- _____. "The making of cabinet ministers." *British Journal of Political Science*. 1:393-414, 1971.
- _____. "The presidency: a chief but not an executive". *Presidential Studies Quarterly*, vol 7. nº 2. p. 5-26, 1977.
- ROSE, Richard e EZRA Suleiman (orgs.). *Presidents and Prime Ministers*. Washington, DC: American Enterprise Institution, 1980.
- RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program – Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. "The structure of leadership: information, organization, and presidential decision making". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002.
- SALA, Brian R. "In Search of the Administrative President: Presidential "Decree" Powers and Policy Implementation in the United States." In: Carey, John M, and Matthew Shugart (orgs.) 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: NYU Press, 1997.
- SCHLESINGER, Arthur Meier. *The Imperial Presidency Boston*: Houghton Mifflin, 1974.
- SHUGART, Matthew e JOHN Carey. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- SHUGART, Matthew S., and SCOTT MAINWARING. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate." In: Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart (org.). *In Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge, 1997.
- STROM, Kaare. "Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 79:738-54, 1985.
- _____. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990b.
- SULEIMAN, Ezra N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.
- _____. "Presidential Government in France." In Richard Rose e Ezra N. Suleiman (orgs.) *Presidents and Prime Ministers*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980.
- SUNDQUIST, James L. (ed). *Back to gridlock? Governance in Clinton Years*. Washington D.C. Brookings Institution, 1995.
- _____. *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, D.C.: Brookings, 1986.
- _____. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103:613-635, 1988.
- THIBAUT, Bernhard. "El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada." In Dieter Nohlen e Mario Fernández (orgs). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sciedad, 1998.

THOMAS, Norman C. "Policy responses to economic stress and decline in Anglo Atlantic democracies". In: Colin Campbell e B. Guy Peters (orgs.). *Organizing governance, governing organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

TSEBELIS, George. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: California Press, 1990.

_____. *Veto Players*. Nova York: Russel Sage, 1990.

WEATHERFORD, M. Stephen. "Responsiveness and Deliberation in Divided Government". *British Journal of Political Science*, 24 pp. 1-31, 1993.

WEAVER, Kent R. e Rockman, Bert A. (orgs.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution, 1993.

WHITTINGTON, Keith E. e CARPENTER, Daniel P. "Executive Power and American Institutional Development." *Perspectives on Politics*, APSA, vol. 1. nº 3, Sept., 2003.

Argelina Maria
Cheibub
Figueiredo é
PhD em
Ciência Política
pela Universi-
dade de
Chicago;
professora
livre-docente
do Departam-
ento de Ciên-
cia Política da
Unicamp;
Pesquisadora
Sênior do
Cebrap;
diretora do
Centro de
Estudos da
Metrópole,
Cepid-Fapesp/
Cebrap.

Contato:
[argelina@
uol.com.br](mailto:argelina@uol.com.br)

Resumo Resumen Abstract

Resenha de estudos sobre o executivo

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Este artigo é uma resenha da literatura sobre o Executivo que discute o impacto dos sistemas parlamentarista e presidencialista na capacidade governamental de formular e implementar políticas públicas. Ao longo do texto, busca-se identificar fatores que permitem ou bloqueiam o exercício de uma função coordenadora e unificadora de ações, analisando a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, a estrutura do poder Executivo e as relações entre o Executivo político e a burocracia. Os estudos sobre parlamentarismo enfocam: importância dos partidos, papel dos ministros, extensão do poder do primeiro ministro e papel coletivo do gabinete. Já os trabalhos sobre presidencialismo vão de pesquisas sobre o Congresso norte-americano, envolvendo inferências estatísticas e análises baseadas na teoria institucional a estudos de caso sobre a *American Politics* (presidência e liderança). Apesar das diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo, a literatura indica que mecanismos institucionais de controle de agenda produzem os mesmos efeitos nos dois sistemas.

Reseña de estudios sobre el poder ejecutivo

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Este artículo es una reseña de la literatura sobre el Poder Ejecutivo que discute el impacto de los sistemas parlamentarista y presidencialista sobre la capacidad gubernamental de formular y poner en marcha políticas públicas. A lo largo del texto, se busca identificar factores que permiten o bloquean el ejercicio de una función coordinadora y unificadora de acciones, analizando la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la estructura del Poder Ejecutivo y las relaciones entre el Ejecutivo político y la burocracia. Los estudios sobre parlamentarismo enfocan: importancia de los partidos, papel de los ministros, extensión del poder del primer ministro y papel colectivo del gabinete. Los trabajos sobre presidencialismo van desde investigaciones sobre el Congreso norteamericano, incluyendo inferencias estadísticas y análisis basados en la teoría institucional hasta estudios de caso sobre *American Politics* (presidencia y liderazgo). A pesar de las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo, la literatura indica que mecanismos institucionales de control de agenda producen los mismos efectos en ambos sistemas.

Study review about the executive

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

This article is a literary review about the Executive. It discusses the impact by the parliamentary and by the presidential systems on the government capacity for formulating and implementing public policies. The aim of the text is to identify factors which either allow or hinder the exercise of a function that coordinates and unifies actions, analyzing the relation between the Executive and the Legislative powers, the Executive power structure and the relations between the political Executive and the bureaucracy. The studies of the parliamentary structure focus on the importance of political parties, the role of the ministers, the extension of the Prime Minister's power, and the collective role of the Cabinet. The work on the presidential structure, on the other hand, ranges from research about the North American Congress, involving statistical inferences and analyses based on institutional theory, to case studies about the American Politics (presidency and leadership). Despite the differences between the parliamentary and the presidential structures, the literature suggests that institutional mechanisms for agenda control produce the same effect in both systems.

O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial

*Paulo Henrique Ramos Medeiros
Tomás de Aquino Guimarães*

Introdução

Os governos vêm se deparando com o aparecimento de novas formas de organização e de produção em escala mundial que delinearão o que se convencionou chamar de “Sociedade da Informação”, baseada no conhecimento, na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico (Kumar, 1997). Essa nova “sociedade em rede” vem redefinindo a inserção dos países na sociedade internacional e no sistema econômico mundial (Castells, 1996), tendo como consequência, também, o surgimento de novas demandas dirigidas ao setor público, no que diz respeito ao seu próprio funcionamento.

Os governos de distintos países passaram, em décadas recentes, a operar nesse ambiente complexo, precisando, portanto, adaptar-se a novas realidades, como a globalização e a era do conhecimento, na qual foi moldada a Sociedade da Informação, contexto em que Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções. As novas tecnologias mudam a abordagem da gestão pública, devendo-se levar em conta que cidadãos, empresas e demais organizações querem ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, na expectativa de que os programas governamentais estejam focados em suas necessidades.

Com a evolução do uso de computadores e dos meios de comunicação e, especialmente, da infra-estrutura da Internet, definiram-se novas formas para os modelos de relacionamento Estado-sociedade – que conformariam novas estruturas de governança –, cada vez mais baseados em TIC. As novas tecnologias teriam, portanto, potencial para

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Paulo Henrique Ramos Medeiros é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e mestre em administração pela UnB.

Tomás de Aquino Guimarães é professor do programa de pós-graduação em administração da UnB e doutor em sociologia pela USP.

Contato:
paulohr@tcu.gov.br
tomas@unb.br

construir uma nova relação entre governo e cidadãos, ao pressupor-se que possibilitam uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente.

O governo eletrônico – também identificado como “e-gov” ou “e-governo” – 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, no contexto anteriormente delineado. Identificado como uma inovação em administração, o e-gov representa, essencialmente, o provimento de acesso via Internet a informações e serviços oferecidos pelos governos.

A Internet, como veículo de aproximação do Estado com o cidadão, é o principal instrumento para a consecução dos planos de fazer o governo cada vez mais “eletrônico”. A intenção, com a presença governamental na *web*, é tornar o aparato administrativo menos aparente de forma presencial, mas, ao mesmo tempo, mais próximo do cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações. Com isso, verifica-se a utilização de TIC na implementação de conceitos contemporâneos advindos da administração, a exemplo do gerencialismo na condução das organizações públicas, e mesmo um incentivo ao controle social (Sato, 1997).

Para avançar no entendimento dessas questões, o presente artigo tem como principal objetivo discutir o posicionamento do Brasil com relação aos *rankings* internacionais de governo eletrônico, especialmente o que vem sendo divulgado pelas Nações Unidas. Antes de promover o debate sobre o atual posicionamento do Brasil, em relação aos demais países que implementam o e-gov, o artigo apresenta seções que abordam o conceito de governo eletrônico, os programas governamentais brasileiros nessa área e a classificação das Nações Unidas para avaliar o estágio de desenvolvimento dos países nessa política. Ao final, é feita uma reflexão sobre as perspectivas para o futuro do governo eletrônico no país.

O conceito de governo eletrônico

O advento da Internet e das inovações em comunicações proporcionaram às organizações a possibilidade de migrar seus sistemas existentes em plataformas convencionais para sistemas com interface *web*. O esgotamento de sobrevida de sistemas legados pode ser considerado, também, um outro fator que motivou a construção de sistemas baseados na Internet – os quais conformam, na prática, o governo eletrônico. Outros aspectos que incentivaram o surgimento dessa inovação foram:

- 1) a necessidade de as administrações aumentarem sua arrecadação e melhorar 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 e provimento de informações aos cidadãos e organizações em geral. Todos esses fatores encontraram na utilização das TIC uma oportunidade de inovação na execução de projetos que pudessem materializá-los.

As possibilidades de otimização de processos de governo, ou mesmo a criação de novos processos, baseados em soluções de TIC passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico. Portanto, para que se tenha uma idéia clara do objeto de estudo deste artigo, são apresentadas algumas das definições mais utilizadas para caracterizar o governo eletrônico – “fenômeno relativamente recente que ainda não foi claramente definido” (Grande; Araújo; Serna, 2002, p. 5) e que recebe denominações como “governo digital” ou “governo virtual” (Coelho, 2001, p. 112) –, como as apresentadas a seguir:

Quadro 1: Definições de governo eletrônico

Definições de governo eletrônico	Fonte
Governo eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, <i>empowerment</i> do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.	Banco Mundial (2003)
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e à conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office (2002, p. 1)
O termo ‘e-government’ [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)
O termo governo eletrônico é definido como a oferta e troca de informações e serviços governamentais <i>on line</i> para cidadãos, empresas e outras agências governamentais.	INTOSAI (2003, p.3)

Fonte: Referências mencionadas no quadro.

Para fins de pesquisa em governo eletrônico, vale lembrar que esse conceito encontra-se na intersecção de três áreas do conhecimento: políticas públicas, gestão organizacional e tecnologia da informação. Ao longo da história, desenvolvimentos na tecnologia têm emergido muito mais rapidamente do que a evolução em formas organizacionais e diretrizes para políticas públicas. Mesmo com essas diferenças cadenciais, esses três domínios constantemente interagem um com o outro, gerando muitas questões e conflitos sobre o que é tecnicamente possível, organizacionalmente adequado e socialmente desejável (Center for Technology in Government, 1999, p. 29).

Este trabalho espelha, portanto, preocupações contemporâneas sobre as novas formas de atuação dos governos e sobre os modos de se incrementar a governança e a democracia, podendo ser mais bem visualizado o crescimento das discussões em torno do e-gov, por meio dos eventos de âmbito internacional que vêm sendo promovidos nos últimos anos. O Terceiro Fórum Global – *Fostering Democracy and Development Through E-Government*, organizado pelo governo italiano em Nápoles, em março de 2001, contou com a participação de representantes de 122 países e discutiu o potencial das TIC para os governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como a capacidade dessa inovação em dar suporte à democracia e ao desenvolvimento (Terceiro Fórum Global, 2003).

Outro evento que mostrou a importância global do tema “governo eletrônico” foi a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, cuja primeira fase foi realizada em dezembro de 2003 em Genebra, Suíça, com a segunda etapa prevista para novembro de 2005, em Túnis, Tunísia. Essa foi a primeira reunião internacional das Nações Unidas sobre tecnologia da informação, considerando que evento similar realizado em 2000 reuniu apenas os países integrantes do G-8 e alguns poucos convidados. Em 2003, com a participação de representantes de 176 países, a Cúpula discutiu não somente o papel das tecnologias como ferramentas na Sociedade da Informação, mas também a dimensão humana que pode ser explorada com base no aproveitamento das TIC. Os resultados das discussões – com temas controversos como a governança mundial da Internet – foram explicitados por meio de uma Declaração de Princípios e um Plano de Ação com objetivos a serem alcançados pelos países até 2015 (Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, 2004).

O Contexto Brasileiro: os Programas Governo Eletrônico e Sociedade da Informação

Programa Governo Eletrônico

Por intermédio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, conforme descreve Souza (2002), 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 desse grupo, ainda de acordo com Souza (2002), 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. Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de facilitador na busca dos objetivos do SocInfo.

Para levar a efeito tais medidas, discutidas no âmbito do GTTI, o governo brasileiro lançou, em setembro de 2000, o documento intitulado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (Brasil, 2000b), no qual há um detalhamento de macroobjetivos prioritários e metas para o período 2000-2003. Os principais objetivos referem-se ao estabelecimento de “um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos” (Brasil, 2000b, p. 5). Ressalta como fundamentais “a cooperação, convergência e integração das redes e dos sistemas de informações do governo”, “o uso do ‘peso institucional do governo’ no mercado, integrando ações de compra e contratação de tecnologias da informação que possam reduzir custos unitários” e “a inclusão social e a ampliação do uso da tecnologia da informação pelo cidadão brasileiro.” (Brasil, 2000b, p. 5).

O Programa Governo Eletrônico tem sido implementado com base na atuação de coordenação e mobilização empreendida a partir da Presidência da República (por meio da Casa Civil), com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2002). A SLTI é o órgão responsável pelo planejamento estratégico, coordenação interministerial e emissão de normas relacionadas com a área de informática. Esse arranjo está sustentado em um comitê interministerial, integrado pelos Secretários-Executivos (e cargos equivalentes) dos ministérios e da Presidência da República, denominado Comitê Executivo do Governo Eletrônico – Cege (Brasil, 2002).

Com a criação do Cege, em outubro de 2000 (Brasil, 2000c), foram definidos papéis a serem cumpridos por diversos órgãos públicos e implementadas ações e normas que conformaram o ambiente institucional, no qual o e-gov se estabeleceu no país. Em termos do discurso oficial, o governo brasileiro afirma que esse comitê tem a meta de disponibilizar todas as informações e serviços governamentais na Internet, além de garantir acesso à Internet para a população brasileira.

A fim de elaborar seus documentos e projetos, o Cege instituiu, entre 2000 e 2002, Grupos de Trabalho (GT) formados por dirigentes e técnicos dos ministérios, agências e autarquias envolvidos com o programa de e-gov. Os GT funcionavam com o apoio da SLTI/MPOG e de consultores contratados.

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 (Brasil, 2003). Os comitês são os seguintes:

- a) Implementação do *Software* Livre;
- b) Inclusão Digital;
- c) Integração de Sistemas;
- d) Sistemas Legados e Licenças de *Software*;
- e) Gestão de Sítios e Serviços *On line*;
- f) Infra-Estrutura de Rede;
- g) Governo para Governo – G2G;
- h) Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.

Um aspecto de interesse presente no decreto que instituiu os comitês técnicos em 2003 (Brasil, 2003) é o fato de que há previsão que o coordenador de cada comitê possa convidar, para participação nas reuniões de seu grupo, representantes de outros órgãos e entidades públicas que não aqueles que conformaram inicialmente o comitê, e, especialmente, de empresas privadas ou de organizações da sociedade civil.

Programa Sociedade da Informação

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 (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 “Infra-estrutura Avançada e Novos Serviços”.

O Programa SocInfo (Brasil, 2000a), do Ministério da Ciência e Tecnologia, fez parte do conjunto de projetos que compuseram o Plano

Plurianual – PPA 2000-2003 e também está inserido no PPA 2004-2007. O SocInfo constitui o principal esforço governamental para a inserção do Brasil na sociedade da informação e tem o objetivo de viabilizar a nova geração da Internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira. Takahashi (2004, p. 87) afirma que o SocInfo é um programa de concepção e integração de ações, mais do que de execução verticalizada, ressaltando que, “em face das características da situação brasileira, também tem exercitado ações concretas e operacionais quando as circunstâncias demandam.”

Foi lançado no Brasil, em setembro de 2000, o Livro Verde do Programa SocInfo (Brasil, 2000a), que corresponderia a uma fase inicial de discussões para a implantação de medidas rumo à sociedade da informação. Esse tipo de documento propõe diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo de tecnologias (Coelho, 2001, p. 112).

O Livro Verde (Brasil, 2000a, p. 11) estabelece quais são os *stakeholders* de interesse para essa sociedade baseada no conhecimento, destacando a necessidade de que haja a “colaboração entre diferentes parceiros nos níveis local, nacional e internacional. O compartilhamento das responsabilidades entre governantes, organizações privadas e a sociedade civil é modelo básico de apoio à sociedade da informação.” Além disso, esse documento ressalta que papel importante para o êxito do SocInfo caberá às universidades e demais entidades educacionais, pelo seu envolvimento na formação de recursos humanos e na construção da indispensável base científico-tecnológica (Brasil, 2000a, p. 11).

Apesar de terem sido indicadas diretrizes para diversas áreas de atuação (sete linhas de ação no Livro Verde [Brasil, 2000a]), o Programa SocInfo não conseguiu chegar à fase de “Livro Branco”, na qual seriam consolidadas as discussões entre os diversos setores da sociedade (governo, iniciativa privada, comunidade científica e Terceiro Setor) para a proposta de ações concretas. De qualquer modo, juntamente com o Programa de Governo Eletrônico brasileiro, o Programa SocInfo se constituiu, conforme menciona Souza (2002), um dos grandes programas governamentais rumo a uma política nacional para a tecnologia da informação.

O próprio Poder Executivo federal ressalta a complementaridade do SocInfo em relação ao programa de e-gov, pois “a ação do governo em tecnologia da informação e comunicação é complementar ao Programa SocInfo do Ministério da Ciência e Tecnologia que estabelece normas para a ampliação da competitividade e da produtividade” (Brasil, 2000b, p. 3-4).

O Brasil e o contexto mundial de governo eletrônico

O *ranking* de governo eletrônico das Nações Unidas

Um tema que se tornou recorrente na literatura relacionada a governo eletrônico é aquele que trata das “classificações” ou “categorias” dos estágios em que os países se encontram em seus esforços de implementação de programas de e-gov, elaboradas a partir da análise dos portais de governo e suas funcionalidades. Por tratar-se do mais abrangente e recente *ranking* de e-governo disponível, será apresentado nesta subseção o modelo das Nações Unidas (2003), conforme Quadro 2.

Quadro 2: Modelo de medição de presença na *Web*

Estágio	Características
I - Presença Emergente	Presença na <i>web</i> por meio de um <i>website</i> oficial, um portal nacional ou uma <i>home page</i> oficial; <i>links</i> para os ministérios do governo, governos estaduais e locais, administração indireta; informação é limitada, básica e estática.
II - Presença Aprimorada	Serviços <i>on line</i> são aprimorados para incluir bases de dados e fontes de informações atuais e arquivadas, como políticas, leis e regulação, relatórios, informativos e bases de dados para serem baixadas pela Internet. O usuário pode procurar por um documento e há função de ajuda e um mapa do sítio é disponibilizado.
III - Presença Interativa	Provisão de serviços <i>on line</i> do governo entra no modo interativo; facilidades para <i>download on line</i> ; <i>link</i> seguro; facilidade de assinatura eletrônica; capacidade de áudio e vídeo para informação pública relevante. Os servidores públicos podem ser contactados via e-mail, fax, telefone e correio. O sítio é atualizado com grande regularidade.
IV - Presença Transacional	Usuários têm condições de conduzir transações <i>on line</i> , como pagar multas por transgressões no trânsito, impostos e taxas por serviços postais por meio de cartão de crédito, bancário ou de débito. Há algumas facilidades para licitar <i>on line</i> em contratações públicas via <i>links</i> seguros.

V - Presença em Rede	Uma estrutura G2C (governo para cidadão) baseada em uma rede integrada de agências públicas para a provisão de informação, conhecimento e serviços. A ênfase está no <i>feedback</i> para o governo. Um formulário de comentário na <i>web</i> é disponibilizado. Um calendário de eventos governamentais futuros existe com um convite do governo à participação. Governo solicita <i>feedback</i> por meio de mecanismos de pesquisa de opinião <i>on line</i> ; fóruns de discussão; e facilidades de consulta <i>on line</i> .
----------------------	--

Fonte: Nações Unidas (2003, p. 137).

Os estágios apresentados no Quadro 2 são ascendentes por natureza e elaborados de acordo com o nível de maturidade ou sofisticação da presença *on line* das administrações públicas dos estados-membros (Nações Unidas, 2003). Os países são classificados considerando se eles provêm produtos específicos e serviços sociais identificados como característicos de um determinado estágio.

Quanto à classificação em termos dos estágios apresentados no Quadro 2, deve-se esclarecer que cada país não se posiciona em apenas um determinado nível. A categorização em cinco estágios mostra qual o percentual de serviços *on line* que cada governo oferece em cada um desses patamares de desenvolvimento presença governamental na *web*. Por exemplo: os Estados Unidos, que possuem o maior Índice de Prontidão para Governo Eletrônico (Anexo A), utilizam em torno de 46% dos possíveis serviços transacionais *on line* (estágio IV do Quadro 2). A Suécia, por sua vez, segunda colocada nesse mesmo índice, utiliza apenas 20% do potencial transacional em serviços na Internet.

Além da categorização relativa aos estágios de oferta de serviços públicos na Internet, as Nações Unidas realizaram em 2003 uma pesquisa, intitulada *UN Global E-government Survey 2003*, que ampliou um estudo anterior concluído em 2002 (Nações Unidas, 2002). Nessa nova pesquisa, que englobou a totalidade dos 191 estados-membros¹ da organização (Nações Unidas, 2003), foram utilizados dois indicadores para identificar o grau de desenvolvimento dos países em termos de governo eletrônico, os quais expressam o atual estágio das nações em relação a essa política: 1) índice de prontidão para governo eletrônico e 2) índice de e-participação.

Este artigo trata do primeiro desses índices (detalhado no Quadro 3 – Anexo A), que representa a capacidade genérica ou aptidão do setor público em usar as tecnologias de informação e comunicação (TIC) para integrar serviços públicos e oferecê-los à sociedade, provendo informação de qualidade e ferramentas de comunicação efetivas que dêem suporte ao desenvolvimento humano.

Posicionamento do Brasil em relação aos demais países

No Anexo A, os dados relativos ao Brasil, extraídos do *World Public Sector Report 2003* (Nações Unidas, 2003), são citados em conjunto com os de outros países que possuem programas de governo eletrônico em estágios similares, quais sejam, Argentina, Chile e México. São mencionados, ainda, os dados do país mais bem posicionados no respectivo índice e daquele que ocupa a última posição, apenas para fins de posicionamento do Brasil no contexto global.

Considerando a pesquisa das Nações Unidas (2003), utilizada neste artigo como fonte para situar o Brasil ante o cenário mundial de e-gov, nota-se que houve um retrocesso na posição do país em relação ao que normalmente vinha sendo divulgado sobre seu Programa de Governo Eletrônico em estudos diversos, situação que é mais facilmente perceptível quando os dados do país são confrontados com os de outras nações que se encontram em estágios similares de desenvolvimento de iniciativas nessa área.

O otimismo que se demonstra na mídia e na literatura nacional não é condizente com os resultados da pesquisa das Nações Unidas (2003). Tal fato talvez seja explicado por algumas poucas iniciativas inovadoras – Comprasnet e imposto de renda via Internet, por exemplo – que colocaram o Brasil em posições privilegiadas nos anos recentes, mas que não estão sendo capazes de manter o país bem posicionado no *ranking*. Deve-se observar que países que anteriormente se encontravam mais distanciados, em posições inferiores, agora se aproximam do Brasil, ou ultrapassam-no, por estarem investindo em tempos recentes de forma mais incisiva em seus projetos de e-gov.

As posições obtidas pelo Brasil, considerando o *ranking* e a estrutura dos índices adotada pelas Nações Unidas (2002, 2003), são explicadas, de modo preponderante, pelo fato de o país possuir uma presença governamental razoavelmente boa na Internet (refletida no índice de medida *Web*), mas fracos indicadores de infra-estrutura e de capital humano (relativos ao Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações [Tabela 4 – Anexo A] e de Capital Humano [Tabela 6 – Anexo A], respectivamente), que deslocam os índices gerais, como o índice de prontidão para E-governo (Tabela 1 – Anexo A), para patamares inferiores. No caso brasileiro, as condições da infra-estrutura podem limitar a contribuição do e-gov à governança, conforme alertam as Nações Unidas (2002, p. 36): “aspectos como telefonia, custos para o usuário, largura de banda, regulação das telecomunicações devem ser consideradas ao se levar em conta o potencial do governo eletrônico para transformar a governança”.

Ilustra-se a situação anteriormente mencionada, de uma superavaliação do potencial do país em serviços governamentais na Internet, por meio de uma comparação com a ascensão do Chile, por exemplo. Esse país, na pesquisa anterior das Nações Unidas (2002), figurava no índice E-gov em 35º lugar mundial e em 3º lugar na América do Sul, enquanto o Brasil figurava nas posições 18º e 1º, respectivamente. Na pesquisa mais recente (Nações Unidas, 2003), conforme Tabela 1 do Anexo A, o Chile aparece com relação ao índice de prontidão para Governo Eletrônico em 22º lugar no *ranking* mundial e como 1º colocado nas Américas do Sul e Central, superando o Brasil, que consta no *ranking* de 2003 como 41º e 4º colocado, respectivamente.

A empresa de consultoria Accenture (2003) aponta o decréscimo do Brasil no período concluído em 2002 – no caso de seu *ranking* próprio, de 19º para 21º lugar no mundo – tendo sido causado, principalmente, pelo foco nas eleições presidenciais em outubro de 2002, além das eleições para deputados, senadores e aquelas realizadas nos estados (governadores e deputados estaduais), o que significou que as iniciativas de governo eletrônico cederam espaço e tiveram seu interesse reduzido frente a essa outra prioridade.

Perspectivas para o governo eletrônico brasileiro

Pode-se inferir que a Internet vem se consolidando como instrumento de crescimento econômico, alcançando dimensões dificilmente previsíveis anos atrás, seja como novo meio de organização das empresas, seja como mecanismo de universalização do acesso da população a bens culturais, razões pelas quais os países vêm discutindo a aplicação das TIC na administração pública, por meio do governo eletrônico. Eventos citados anteriormente, como o Terceiro Fórum Global, realizado em 2001, e a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em 2003, mostram a preocupação dos governos quanto à melhor utilização da Internet para o desenvolvimento econômico-social.

De um modo geral, o Brasil é usualmente visto como estando “bem colocado” nos *rankings* internacionais de e-gov, impressão que é alavancada por alguns poucos “casos de sucesso” – Comprasnet, Imposto de Renda pela Internet e eleições eletrônicas, por exemplo. Contudo, essa percepção positiva deve ser contraposta a limitações como a penetração restrita na sociedade – fruto da exclusão digital – e na própria cultura do serviço público (Medeiros, 2004).

Mesmo com uma trajetória descendente no período 2002/2003 – ao menos à vista dos números das Nações Unidas (2002, 2003) e da

Accenture (2003) – há a expectativa de que o Brasil aproveite seu potencial de governo *on line* a partir de 2004 e recupere as posições perdidas, considerando que seu índice de medida *Web*, que indica o grau em que os governos usam seu potencial de governo eletrônico, posiciona o país em 21º lugar no mundo – o que, para um país em desenvolvimento, pode ser considerada uma boa colocação.

Ações que venham a utilizar, por exemplo, os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e que gerem, por conseguinte, reflexos em sítios de governo – foco do índice de medida *Web* – podem melhorar a avaliação global do país diante de seus “concorrentes” mais diretos, com ganhos para o indicador mais amplo, o Índice de Prontidão para Governo Eletrônico (Anexo A). O horizonte é promissor, pois a presença de rubricas específicas relacionadas a governo eletrônico – como inclusão digital e certificação digital – no orçamento federal a partir de 2004 mostra que a política vem, aos poucos, se institucionalizando no país (Medeiros, 2004).

Nota

¹ Embora a pesquisa tenha sido feita com os 191 estados-membros das Nações Unidas, apenas 173 possuem presença na *web*.

Referências bibliográficas

ACCENTURE. *eGovernment Leadership: Engaging the Customer*. Chicago: Accenture, 2003.
BANCO MUNDIAL. *A Definição de E.Government*. World Bank's E-government Website. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>>. Acesso em 9 fev. 2003.

BRASIL. *Sociedade da Informação no Brasil* – Livro Verde. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000a.

_____. *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*. Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000b.

_____. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 2000c.

BRASIL. *Dois Anos de Governo Eletrônico – Balanço Preliminar*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, 2002.

_____. Decreto de 29 de outubro de 2003. Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 out. 2003.

CASTELLS, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

CENTER FOR TECHNOLOGY IN GOVERNMENT. *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century*. Albany: Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York, 1999.

COELHO, Espartaco M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 2, p. 111-138, abr./jun. 2001.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, 1., 2003. Genebra. *Relatório da Fase de Genebra*. Genebra: World Summit on the Information Society Executive Secretariat, 2004.

GRANDE, J. Ignacio C.; ARAUJO, María Carmen R.; 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. 1 CD-ROM.

INTOSAI. *Auditing E-government*. Viena: Intosai, Standing Committee on IT Audit, Task Force for Auditing E-Government, 2003. (International Organization of Supreme Audit Institutions).

KUMAR, Krishan. *Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. *Governo Eletrônico no Brasil: Aspectos Institucionais e Reflexos na Governança*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília: Universidade de Brasília, 318 f., 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Benchmarking E-Government: a global perspective*. Nova York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.

_____. *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*. Nova York: United Nations – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Better Public Services through e-government*. Londres: The Stationery Office, 2002.

OCDE. *E-government: analysis framework and methodology*. Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2001.

SATO, Cláudio S. Utilizando a Internet na Administração Pública. *Texto para Discussão*, n. 22. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

SOUZA, Mauro Castro L. de. *Política de Tecnologia da Informação no Brasil – Caminho para o século XXI*. Brasília: NTC, 2002.

TAKAHASHI, Tadao. A sociedade da informação e a democracia eletrônica – O programa Sociedade da Informação: um balanço de atividades e perspectivas. In: *Chahin, Ali et al. E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*, p. 85-95. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

TERCEIRO FÓRUM GLOBAL. Third Global Forum: Fostering Democracy and Development Through E-Government. *Findings and Recommendations*. Nápoles, mar. 2001. Disponível em <http://www1.oecd.org/puma/Egov/third_global_forum.pdf> Acesso em 10 fev. 2003.

Tabela 1: Índice de Prontidão para Governo Eletrônico

Posição no <i>ranking</i> do índice	País	Índice
1	Estados Unidos	0,927
22	Chile	0,671
30	México	0,593
31	Argentina	0,577
41	Brasil	0,527
173	Palau	0,009

Fonte: Nações Unidas (2003).

Quadro 3: Estrutura do Índice de Prontidão para Governo Eletrônico

Índice de prontidão para Governo Eletrônico	
Subíndice	Descrição do subíndice
1. Índice de medida <i>web</i>	É um índice quantitativo que serve para medir a aptidão genérica dos governos em empregar o e-gov como uma ferramenta para informar, interagir, transacionar e atuar em rede. Está baseado no Modelo de Medição de Presença na <i>Web</i> (Quadro 2). Os países são classificados tomando-se por base se produtos e serviços específicos são providos <i>on line</i> (presença ou ausência), sem que seja feita uma avaliação da qualidade com que são oferecidos.
2. Índice de infra-estrutura	É um índice composto, com pesos médios oriundos de telecomunicações de 6 índices primários, baseado em indicadores básicos que definem a capacidade de infra-estrutura de TIC de um país, a saber: 1) PCs/1.000 pessoas; 2) usuários de Internet/1.000 pessoas; 3) linhas de telefone/1.000 pessoas; 4) população <i>on line</i> /1.000 pessoas; 5) telefones celulares/1.000 pessoas e 6) TVs/1.000 pessoas.
3. Índice de capital humano	Corresponde ao Índice de Educação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É composto da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de matrícula bruta nos níveis primário, secundário e terciário, com dois terços do peso dado à alfabetização adulta e um terço para a taxa bruta de matrícula.

Fonte: Nações Unidas (2003).

Tabela 2: Componentes do Índice de Prontidão para Governo Eletrônico

Posição no Ranking do Índice	País	Índice de prontidão para Governo Eletrônico	Subíndices		
			Índice de medida WEB	Índice de infra-estrutura de telecomunicações	Índice de capital humano
1	Estados Unidos	0,927	1,00	0,801	0,98
22	Chile	0,671	0,838	0,275	0,90
30	México	0,593	0,808	0,132	0,84
31	Argentina	0,577	0,624	0,187	0,92
41	Brasil	0,527	0,576	0,174	0,83
173	Palau	0,009	0,026	0,000	0,00

Fonte: Nações Unidas (2003).

Tabela 3: Índice de medida Web

Posição no ranking do índice	País	Índice
1	Estados Unidos	1,000
2	Chile	0,838
4	México	0,808
15	Argentina	0,624
21	Brasil	0,576
173	Grenada	0,004

Fonte: Nações Unidas (2003).

Tabela 4: Índice de infra-estrutura de telecomunicações

Posição no ranking do índice	País	Índice
1	Suécia	0,846
44	Chile	0,275
63	Argentina	0,187
66	Brasil	0,174
73	México	0,132
191	Palau	0,000

Fonte: Nações Unidas (2003).

Tabela 5 – Indicadores Primários do Índice de Infra-estrutura de Telecomunicações

Posição no Ranking do Índice	País	Índice	Indicadores Primários(I)			
			PCs/1.000 pessoas	Índice PC	Usuários de Internet/1.000 pessoas	Índice Internet
1	Suécia	0,846	561,2	0,738	573,074	0,943
44	Chile	0,275	119,3	0,157	201,415	0,331
63	Argentina	0,187	82	0,108	112,022	0,184
66	Brasil	0,174	74,8	0,098	82,241	0,135
73	México	0,132	68,7	0,090	45,774	0,075
191	Palau	0,000	0	0,000	0,000	0,000

Posição no Ranking do Índice	País	Índice	Indicadores Primários(II)			
			Linhas de telefone/1.000 pessoas	Índice	População <i>on line</i> /1.000 pessoas	Índice
1	Suécia	0,846	720,2	0,782	699,0	1,000
44	Chile	0,275	230,4	0,250	200,2	0,286
63	Argentina	0,187	218,8	0,238	103,8	0,148
66	Brasil	0,174	223,2	0,242	68,4	0,098
73	México	0,132	146,7	0,159	33,8	0,048
191	Palau	0,000	0	0,000	0	0,000

Posição no Ranking do Índice	País	Índice	Indicadores Primários(III)			
			Telefones celulares/1.000 pessoas	Índice	TVs/1.000 pessoas	Índice
1	Suécia	0,846	885,0	0,873	574	0,656
44	Chile	0,275	428,3	0,423	242	0,277
63	Argentina	0,187	177,6	0,175	293	0,335
66	Brasil	0,174	200,6	0,198	343	0,392
73	México	0,132	254,5	0,251	283	0,323
191	Palau	0,000	0	0,000	0	0,000

Fonte: Nações Unidas (2003).

Tabela 6: Índice de capital humano

Posição no ranking do índice	País	Índice
1	Suécia	0,99
30	Argentina	0,92
44	Chile	0,90
78	México	0,84
87	Brasil	0,83
173	Níger	0,16

Fonte: Nações Unidas (2003).

Paulo Henrique Ramos Medeiros é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e mestre em administração pela UnB.

Tomás de Aquino Guimarães é professor do programa de pós-graduação em administração da UnB e doutor em sociologia pela USP.

Contato:
paulohr@tcu.gov.br

tomas@unb.br

Resumo Resumen Abstract

O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial

Paulo Henrique Ramos Medeiros e Tomás de Aquino Guimarães

O artigo explora o estágio de implementação do governo eletrônico no Brasil, apoiando-se no *ranking* das Nações Unidas para discutir o posicionamento do país diante do contexto global de e-gov. É apresentado o conceito de governo eletrônico, sendo abordados, em seguida, os programas do governo federal brasileiro relacionados com essa política. Conclui-se que o Brasil alcançou, até 2002, boas avaliações em seu programa de e-gov como resultado, especialmente, da implementação de alguns “casos de sucesso” – como o Comprasnet e o imposto de renda pela Internet. A partir de 2003, entretanto, sua trajetória passou a ser descendente, cedendo lugar a outros países que se encontravam, anteriormente, em posições inferiores no *ranking*. Ao final do artigo é feita uma reflexão sobre as perspectivas para o e-gov no país, vislumbrando-se um futuro capaz de recolocar o Brasil em posição mais próxima a dos países que possuem programas de e-governo em estágios mais avançados de desenvolvimento.

La práctica del gobierno electrónico en Brasil en relación al contexto mundial

Paulo Henrique Ramos Medeiros y Tomás de Aquino Guimarães

El artículo explora la práctica del gobierno electrónico en Brasil, apoyando-se en el *ranking* de las Naciones Unidas para discutir el posicionamiento del país frente al contexto global de e-gov. Es presentado el concepto de gobierno electrónico, siendo abordados, en seguida, los programas del gobierno federal brasileño para esa política. Concluye-se que Brasil alcanzó buenas evaluaciones hasta 2002 como resultado, en especial, de la implementación de algunos “casos de éxito” – como el Comprasnet y el impuesto de renta por Internet. A partir de 2003, sin embargo, su trayectoria pasó a ser descendente, cediendo lugar a otros países que se encontraban, anteriormente, en posiciones inferiores en el *ranking*. Al final, es hecha una reflexión sobre las perspectivas para el e-gov en el país, vislumbrando-se un futuro capaz de recolocar Brasil en posición más cercana la de los países que poseen programas de e-gobierno en prácticas más avanzadas de desarrollo.

The stage of development of e-government in Brazil in relation to the world-wide context

Paulo Henrique Ramos Medeiros and Tomás de Aquino Guimarães

The article explores the stage of development of electronic government in Brazil, using the United Nations ranking to discuss the positioning of the country considering the global context of e-gov. It is presented the concept of electronic government, being approached, right away, the Brazilian federal government programs related to that policy. The main conclusions are that Brazil reached good evaluations up to 2002 especially as a result of the implementation of some “success cases” - like Comprasnet and the revenue service on the Internet. From 2003, however, its trajectory started to be descending, yielding place to other countries that were, previously, in lower positions in ranking. After all, the article presents a reflection about the perspectives for the Brazilian e-gov, glimpsing a future capable of putting Brazil in a better position, closer to the countries that possess e-government programs in more advanced stages of development.

Participação dos beneficiários em estratégias de redução da pobreza: análise de suas contribuições

Willber da Rocha Severo

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Introdução

Pobreza é um fenômeno multidimensional e suas causas são complexas. Ela pode ser entendida, grosso modo, como padrão de vida abaixo do que é socialmente aceitável. É mais que insuficiência de renda ou consumo; inclui, também, vulnerabilidade, insegurança, isolamento, exclusão e falta de poder¹. Atualmente, 2,8 bilhões de pessoas – quase metade da população mundial – vive com menos que US\$ 2,00 por dia e 1,2 bilhão – um quinto – vive com menos que US\$ 1,00 por dia, sendo consideradas pobres para fins de estatísticas internacionais de comparação (The World Bank, 2001). No Brasil, são 53,1 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza (Barros et al., 2001).

Um importante elemento da discussão atual de como combater a pobreza é o envolvimento dos *stakeholders* primários² nas atividades da intervenção de desenvolvimento³ (Bhatnagar e Williams, 1992; Chambers, 1993; Nelson e Wright, 1995; Karl, 2000). Acredita-se que existe relação direta entre uma ativa participação dos beneficiários e o sucesso do programa/projeto (Oakley, 1991). Conseqüentemente, um considerável número de agências de desenvolvimento está adotando enfoques participativos em suas operações. No caso do Brasil, podemos citar, por exemplo, os programas governamentais “Comunidade Ativa”, “Fome Zero” e “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)” que utilizam instituições locais, formadas por membros da comunidade, para implementar as suas ações.

Dada a sua ampla utilização, o termo “participação” tem apresentado diversos sentidos e tem sido usado para diferentes propósitos. Algumas

Willber da Rocha Severo é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador-Geral de Parcerias Empresariais do Ministério do Trabalho e Emprego.

Contato:
willber.severo@mte.gov.br

pessoas vêem “participação” como forma de fazer os programas/projetos mais sensíveis às necessidades dos pobres. Outros entendem que a “participação” dos despossuídos facilita uma mudança política em seu favor (Blackburn e Holland, 1998). Alguns consideram-na “meio” usado para atingir certos objetivos predeterminados ou como “fim” – participação como processo de fortalecer as capacidades⁴ das pessoas de maneira a permiti-las ter controle sobre o seu próprio desenvolvimento (Nelson e Wright, 1995)⁵. A rápida expansão de métodos e técnicas participativas em anos recentes reflete esta riqueza⁶.

Essa multiplicidade de conceitos e objetivos é tão reconhecida que vários estudiosos têm desenvolvido sistemas classificatórios para a participação. Os termos “tipos”, “dimensões”, “níveis”, “graus”, entre outros, usados nessas classificações identificam basicamente: (1) em que fase do ciclo da política/programa/projeto a participação dos beneficiários ocorre: na formulação, na implementação, no monitoramento ou na avaliação; (2) a qualidade, intensidade ou extensão da participação: como beneficiário passivo, como consultor, como tomador de decisão ou controlador, etc.; e (3) a abrangência territorial da participação: local, regional ou nacional (Rudqvist e Woodford-Berger, 1996).

Independentemente desses diferentes entendimentos e propósitos, existe grande expectativa sobre as contribuições positivas da participação dos beneficiários na redução da pobreza⁷. A hipótese assumida é que essa participação melhora a qualidade e aumenta a efetividade, a eficiência e a sustentabilidade das intervenções desenvolvimentistas. Ela beneficia o pobre, incrementando suas capacidades e levando ao seu empoderamento. Infelizmente, experiências em avaliá-la são ainda limitadas (Karl, 2000; Rudqvist e Woodford-Berger, 1996; Oakley et al., 1998), especialmente no Brasil. A atenção tem sido mais focada em identificar os *stakeholders* e medir a extensão e qualidade de sua participação do que mensurar os seus impactos (Karl, 2000). Ademais, existe uma lacuna de informações sobre em que contexto e circunstâncias as contribuições podem materializar-se. Algumas questões permanecem sem respostas satisfatórias. Particularmente, como e em que extensão a participação dos beneficiários aumenta a efetividade, a eficiência e a sustentabilidade das intervenções desenvolvimentistas? Como e em que extensão ela empodera os *stakeholders* primários? Quais são os desafios e dificuldades para implementar estratégias participativas?

Dessa forma, os objetivos deste trabalho são: (1) examinar e sintetizar a literatura sobre participação, de maneira a responder essas questões, e (2), a partir desta revisão, emitir recomendações para serem adotadas em futuras políticas de combate à pobreza. Ele está dividido em quatro seções. A primeira apresenta uma introdução geral sobre o tema, destacando a importância da participação como componente das estratégias

de redução da pobreza, seus diferentes entendimentos e objetivos. A seção 2, a partir das evidências da literatura especializada, analisa as contribuições da participação em termos de empoderamento dos beneficiários e melhorias na efetividade, eficiência e sustentabilidade das intervenções desenvolvimentistas. A seguir, são identificados os desafios e as dificuldades para garantir uma real participação. Finalmente, a seção 4 revê as principais conclusões do estudo e faz algumas recomendações.

Contribuições da participação

A literatura foi consultada de maneira a permitir análise das contribuições da participação para a redução da pobreza. Os textos foram revistos em termos de empoderamento, efetividade, eficiência e sustentabilidade. Esses critérios foram formulados em consideração às questões conceituais apresentadas na Introdução.

Empoderamento dos beneficiários

Empoderamento, como participação, é um termo complexo que não é facilmente definido e tem diversas interpretações⁸. Ele é focado nas noções de “poder” – seu uso e distribuição – (Oakley e Clayton, 2000) e de “construção de capacidade” (Narayan, 1995).

Pobreza significa, freqüentemente, ausência de poder e exclusão social, resultantes da discriminação, do isolamento e da falta de direitos humanos (Chambers, 1983). Empoderamento é, desta forma, crucial para sua redução. Ele permite que os pobres influenciem nas decisões que afetam as suas vidas e tenham acesso a recursos produtivos.

Os casos apresentados a seguir mostram como o envolvimento dos beneficiários nas atividades das intervenções desenvolvimentistas pode aumentar o seu senso de controle sobre suas vidas, quebrar a sua mentalidade de dependência, construir suas capacidades e fortalecer sua voz, entre outros efeitos positivos.

Como resultado da participação no “People’s Participation Programme” (PPP) em Gana (Bortei-Doku, 1991), foi identificado que as organizações participativas locais representavam os interesses dos pobres rurais e serviam como base para um crescente envolvimento dos beneficiários nas atividades do Programa. PPP fez os serviços financeiros públicos (empréstimos e poupança) ficarem disponíveis para pequenos agricultores, que eram anteriormente excluídos.

Semelhantemente, Hinchliffe et al. (citado por Karl, 2000), em estudo sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais de projetos de irrigação, identificaram que os maiores benefícios da participação dos

stakeholders primários foram o aumento da confiança e do senso de coesão das comunidades, a redução das emigrações, maior atenção às necessidades dos grupos sem-terra e o estabelecimento de uma nova relação de apoio entre as pessoas e os profissionais das agências de desenvolvimento.

Em estudo comparativo de três países (Bolívia, Burkina Faso e Indonésia), Grootaert (2001) descobriu que bons níveis de capital social reduzem significativamente a probabilidade de uma pessoa ser pobre. Famílias bem dotadas deste capital eram mais hábeis na acumulação de ativos e na obtenção de crédito, o que lhes ajudava a lidar melhor com o risco de flutuações negativas de renda. Neste caso, a ativa participação dos membros das famílias no processo de decisão das organizações locais contribuía para construir capital social.

Da mesma forma, Coirolo e Barbosa (2002), analisando a experiência dos “Projetos de Alívio da Pobreza Rural” (PAPR) financiados pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro, encontraram que o capital social desenvolvido durante o processo geral de participação permitiu aos beneficiários conseguirem outras fontes de financiamento que antes eles não tinham acesso e os ajudou a vender seus produtos para os mercados internacionais.

Esses estudos confirmam a influência positiva da participação em promover confiança, em fortalecer a voz dos excluídos, em melhorar a capacidade local para resolver problemas e em gerar capital social. No entanto, a extensão em que isto ocorre depende do tipo de participação. Com o baixo envolvimento dos *stakeholders* primários na implementação do “Water Supply Project” (WSP) na Tanzânia (Therkildsen, 1991), conseguiu-se, apenas, obter contribuições em forma de trabalho voluntário, apesar dos esforços para mobilizar e empoderar as pessoas, para que estas tivessem papel ativo em todas as fases do projeto. Da mesma forma, a capacidade operacional das associações de agricultores era pequena na primeira fase de implementação do “Self-Help Support Programme” (SSP) no Sri Lanka (Samaranayake, 1998) devido a não-participação dos beneficiários no processo de escolha das estruturas físicas que seriam construídas.

Por outro lado, um estudo de caso do “World Bank Community Driven Development” (The World Bank, 2002b) mostra como a um alto nível de participação empodera os beneficiários. O Programa “Mvula Trust” provê água potável e saneamento básico em áreas rurais da África do Sul. Os membros da comunidade são envolvidos de diferentes formas: 8% dos custos de construção da infra-estrutura física dos projetos são pagos em dinheiro pelos próprios usuários; eles são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos financeiros do Programa; eles mantêm contatos diretos com os engenheiros e profissionais nas fases de formulação e implementação dos projetos; e, finalmente, a operação e manutenção

dos projetos são de inteira responsabilidade da comunidade. Como consequência desse enfoque fortemente participativo, o Programa contribuiu para a auto-organização de instituições locais e motivou o desenvolvimento de agências governamentais mais efetivas e pró-pobres, o que influenciou a administração sul-africana a adotar iniciativas similares em outras áreas.

Resultados semelhantes foram alcançados no âmbito dos PAPR. A sua estratégia altamente participativa e empoderadora permitiu que as comunidades mais pobres recebessem financiamento para implementar, operar, administrar e manter subprojetos de investimento da sua escolha e contratar diretamente assistência técnica.

Efetividade das estratégias

Efetividade pode ser entendida como a extensão em que uma intervenção atinge seus objetivos. Um programa/projeto pode prover um produto ou serviço, mas não necessariamente causar efeito⁹ sobre o seu público-alvo.

De acordo com a teoria, uma das mais importantes contribuições da participação dos *stakeholders* primários é aumentar a efetividade das intervenções desenvolvimentistas. De fato, um dos motivos para muitos programas/projetos não terem tido êxito é a ausência de envolvimento dos seus beneficiários. Acredita-se que as intervenções têm maior chance de atingir seus objetivos se eles forem identificados e avaliados com a participação das pessoas diretamente afetadas (Karl, 2000). Adicionalmente, se os beneficiários participarem ativamente da formulação e implementação do programa/projeto, eles estarão mais comprometidos com o seu sucesso.

As contribuições da participação para a melhoria da efetividade das intervenções desenvolvimentistas são, provavelmente, a mais documentadas na literatura. O estudo a seguir, dada sua abrangência e qualidade, deixa pouca dúvida sobre o relevante papel desempenhado pela participação dos beneficiários em potencializar os efeitos dos programas/projetos.

Narayan (1995) avaliou 121 projetos de fornecimento de água em zonas rurais implantados por diferentes agências em 49 países em desenvolvimento. Ela provou que a participação contribuiu significativamente para a efetividade das intervenções, aumentando o percentual da população-alvo atingida, a proporção de sistemas de fornecimento de água em boas condições e os benefícios econômicos e ambientais dos projetos. Adicionalmente, o envolvimento dos beneficiários ajudou a garantir equidade no acesso às facilidades instaladas. A autora destacou que somente um projeto altamente efetivo tinha baixo nível de participação, e nenhum daqueles altamente participativos era pouco efetivo.

As contribuições da participação para melhor focalização dos benefícios dos programas/projetos nos mais pobres e para o aumento de sua cobertura estão, também, evidenciadas numa avaliação do Banco Mundial. Um estudo do “World Bank’s Operations Evaluation Department” (The World Bank, 2002a) mostrou que projetos gerenciados pelas comunidades locais eram sensivelmente mais exitosos que aqueles administrados por outras instituições e concluiu que a participação, em nível local, ajudou a assegurar que os serviços básicos alcançassem os mais pobres.

O monitoramento e a avaliação dos *stakeholders* primários conduzem, também, para uma melhor focalização das intervenções desenvolvimentistas. O uso de avaliações participativas garantiu que somente comunidades pobres fossem apoiadas pelo “Social Recovery Project” (SRP) em Zâmbia (The World Bank, 1999). De fato, sua estratégia de autofocalização foi capaz de direcionar os benefícios do projeto para os mais carentes. Adicionalmente, processos participativos tendem a aumentar a equidade de gênero. The World Bank (2002a) destaca que estudos sobre comunidades rurais em Burkina Faso, Camarões e Quênia mostraram que controles mais eqüitativos por homens e mulheres sobre os insumos e sobre as rendas geradas incrementaram em um quinto a produção agrícola.

Adotar enfoque participativo nos programas/projetos ajuda a prover os produtos desejados pelos beneficiários. Somente projetos formulados localmente e que iam ao encontro das necessidades dos pobres eram elegíveis para acessar os recursos do fundo do SRP. Participação também influenciou, no estudo de caso de Sri Lanka (SSP), a criação de um processo de decisão no âmbito da agência de desenvolvimento mais sensível aos interesses e prioridades das pessoas.

Outra importante contribuição da participação é permitir o uso do conhecimento local. Kottak (citado por Karl, 2000) analisou 68 avaliações *ex post* de maneira a identificar as principais lições aprendidas relacionadas as variáveis socioculturais em projetos de desenvolvimento rural apoiados pelo Banco Mundial. Projetos que eram baseados em um adequado entendimento das condições sociais tiveram taxas de retorno econômico duas vezes maiores que aqueles socialmente incompatíveis. Isso destaca a importância do envolvimento dos beneficiários para providenciar informações sobre a realidade social.

Semelhantemente à contribuição de empoderamento dos beneficiários, o nível da participação afeta diferentemente a efetividade das intervenções desenvolvimentistas, como pode ser visto no trabalho de Narayan anteriormente citado e no caso da participação comunitária no “Public Works Projects” (PWP) na África do Sul (Hoddinott et al., 2001). Os autores mostraram que a participação *de facto* – em que as pessoas tinham controle sobre as decisões dos projetos – estava associada a

melhores relações custo/efetividade e focalização. A participação *de jure* – em que as pessoas tinham autoridade formal para decidir, mas na prática não o faziam – era, contrariamente, menos efetiva e não aumentou, por exemplo, a quantidade de oportunidades de emprego direcionadas às mulheres.

Eficiência das estratégias

Eficiência é a medida de produtividade do processo de implementação: quão racionalmente uma intervenção entrega os seus produtos e/ou serviços em termos de custo e tempo.

Participação aumenta a eficiência das estratégias de redução da pobreza pela redução dos custos associados à resolução de conflitos e desentendimentos. Métodos participativos bem conduzidos podem promover concordância, cooperação e interação entre os diversos *stakeholders* (Karl, 2000), diminuindo os custos de tempo e energia frequentemente gastos pelos profissionais das agências de desenvolvimento para explicar ou convencer as pessoas envolvidas sobre os benefícios e as estratégias dos programas/projetos.

Participação, também, otimiza a divisão do trabalho e ajuda na formação de um “*pool*” de recursos locais. A mobilização de recursos financeiros e não-financeiros (trabalho, informação, contribuições em espécie) promovida pelo envolvimento dos beneficiários pode reduzir os custos de implementação dos programas/projetos (Michener, 1998). Participação é custo-eficiente, porque, se pessoas da localidade atendida estão assumindo responsabilidades nas atividades da intervenção, menos recursos externos serão requeridos e os profissionais contratados pelas agências de desenvolvimentos estarão menos envolvidos em questões operacionais.

Experiências práticas têm mostrado que os retornos dos investimentos realizados em estratégias participativas são altos. Na Costa do Marfim, um enfoque participativo reduziu os custos de manutenção do “National Rural Water-Supply Programme” em 50% (Bhatnagar e Williams, 1992). Na mesma linha, Uphoff (1992) encontrou que a relação custo/benefício dos componentes participativos de projetos de irrigação nas Filipinas e no Sri Lanka tinha taxas positivas de 1,5, bem acima da média dos demais. Além disto, uma avaliação específica dos projetos de Sri Lanka apontou uma taxa interna de retorno de 24%. Segundo o autor, aproximadamente metade dos benefícios dos projetos poderiam ser atribuídos aos seus componentes participativos, que demandavam menos que 10% dos custos totais das intervenções. Igualmente, os projetos de infra-estrutura dos PAPR foram 40% mais baratos, quando implementados pelas comunidades.

Sustentabilidade das estratégias

Sustentabilidade também é um termo de sentido amplo e com diversas interpretações para diferentes situações. No contexto deste estudo, está sendo utilizado o conceito de sustentabilidade de projeto, i.e., a extensão em que os *stakeholders* primários de uma intervenção desenvolvimentista continuarão a perseguir seus objetivos após o encerramento da implementação do programa/projeto pela agência de desenvolvimento.

A contribuição da participação para aumentar a sustentabilidade das estratégias de redução da pobreza pode ser indiretamente demonstrada pelo desempenho precário de programas/projetos não-participativos. Estes tendem a ter custos mais altos. Tais custos incluem a não utilização da estrutura física criada e a sua manutenção deficiente. Por exemplo, embora o “Kampung Improvement Program” na Indonésia tenha obtido sucesso na construção da infra-estrutura física, algumas facilidades não eram utilizadas e outras estavam quebradas devido a sua péssima manutenção. Estes problemas foram atribuídos, em parte, ao baixo nível de envolvimento dos *stakeholders* primários na implantação do programa, levando a inexistência de um sentimento de “propriedade” local. (Bhatnagar e William, 1992)

Descobertas semelhantes foram feitas por Cernea (citado por Karl, 2000), que analisou 25 projetos financiados pelo Banco Mundial para medir sua sustentabilidade. De acordo com o autor, 13 destes projetos foram considerados não-sustentáveis. Embora a razão primária deste problema tenha sido insuficiência de recursos, o não-envolvimento dos *stakeholders* primários na formulação e implementação dos projetos foi identificado como fator importante para este insucesso.

Os casos seguintes mostram que participação pode garantir a “propriedade” local e responsabilização pela manutenção das estruturas criadas pelas intervenções desenvolvimentistas, incrementando a durabilidade dos seus benefícios.

Coirolo e Barbosa (2002) informam que cerca de 90% dos projetos que receberam financiamento dos PAPR de 1995 a 1997 continuam funcionando atualmente.

Um estudo de Ninan (1998) avaliou quatro projetos de irrigação na Índia financiados por doadores europeus. Ele mostrou que a participação comunitária, particularmente das mulheres, resultou na formação de comitês locais que promoveram um grande senso de envolvimento das pessoas. Todos os comitês comprometeram-se a manter as estruturas criadas e a realizar outras atividades após o encerramento dos projetos.

Katz e Sara (s.d.) conduziram um estudo sobre fornecimento de água em 1.875 domicílios em áreas rurais de comunidades carentes em 6 países (Benin, Bolívia, Honduras, Indonésia, Paquistão e Uganda). Eles descobriram que a sustentabilidade dos projetos é maior quando os *stakeholders* primários (neste caso, os membros das famílias) escolhem o tipo de sistema a ser construído e o nível do serviço que eles preferem. Interessantemente, a sustentabilidade era ainda maior quando a demanda era expressa diretamente pelos beneficiários, ao invés de sê-la via líderes locais ou representantes. Essa participação direta leva a um alto senso de “propriedade” local e promove maior disposição para pagar pela manutenção dos serviços.

As diferentes contribuições da participação para a sustentabilidade, fruto dos diferentes níveis de envolvimento dos beneficiários, são confirmadas em outros estudos. Na primeira fase do SSP, como os agricultores não eram consultados sobre a escolha dos locais de instalação dos tanques de água, a manutenção da estrutura era negligenciada. Contrariamente, na segunda fase do programa, com o aumento da participação dos agricultores, a sustentabilidade foi incrementada, com organizações locais estabelecendo ligação direta com os serviços de extensão rural e de crédito agrícola, responsabilizando-se pela manutenção da infra-estrutura criada.

De igual forma, o alto nível de participação dos beneficiários aumentou o senso de “propriedade” local da infra-estrutura criada pelo SRP. Os benefícios do projeto tornaram-se sustentáveis pela melhoria da capacidade de gerenciamento das comunidades (devido a sua participação na fase de implementação) e pelo treinamento dos profissionais do projeto e de membros da comunidade.

Participação aumenta as chances de os programas/projetos serem sustentáveis, porque os beneficiários, quando envolvidos, estão mais dispostos a manter as suas atividades, mesmo com a cessação dos recursos externos, e são mais aptas a fazê-lo, dado que a própria participação ajuda as pessoas a desenvolverem as habilidades necessárias (Karl, 2000).

A presente seção tem tentado responder algumas questões relacionadas com a ligação entre participação e redução da pobreza. A literatura sugere que o envolvimento dos beneficiários aumente o impacto das estratégias de redução da pobreza por intermédio do empoderamento dos *stakeholders* primários e do aumento da efetividade, da eficiência e da sustentabilidade das intervenções desenvolvimentistas. Essas contribuições são inter-relacionadas e reforçam-se sinergeticamente.

Participação melhora a qualidade de vida dos pobres pela promoção de sua independência e autoconfiança e pelo aumento de suas capacidades, permitindo-lhes perseguir estratégias de sobrevivência mais sustentáveis. Quando empoderadas, as pessoas têm seus talentos e

potenciais expandidos, sendo capazes de entender seus problemas e tomar atitudes para resolvê-los, de mobilizar novos recursos e de influenciar ou negociar em melhores condições com instituições de crédito, com empregados e dirigentes de órgãos públicos e de agências de desenvolvimento, com lideranças locais, entre outros. Participação constrói, também, uma rede de proteção social para o pobre, que amortece os efeitos de choques adversos e impede que ele se aprofunde na miséria.

Participação ajuda a focalizar os benefícios das intervenções desenvolvimentistas nos mais pobres. O envolvimento dos *stakeholders* primários no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos direciona os seus produtos e serviços para os mais carentes e vulneráveis, evitando que sejam capturados pelos não-pobres e/ou pelas elites locais. Além disso, leva a uma mais equitativa distribuição dos seus benefícios, porque impõe às agências de desenvolvimento a disponibilização de informações sobre os objetivos e recursos de seus programas/projetos, permitindo aos *stakeholders* primários controlar e supervisionar as suas atividades.

Participação racionaliza o uso dos recursos e reduz os custos operacionais dos programas/projetos por meio das contribuições em espécie, do trabalho e outros insumos dos *stakeholders* primários, permitindo às agências de desenvolvimento aumentar a quantidade e qualidade de suas intervenções, maximizando os benefícios para os pobres. Ademais, a mobilização de recursos endógenos cria incentivo positivo para a “propriedade” local e para a responsabilização, aumentando a sustentabilidade dos projetos e, dessa forma, fazendo com que os pobres beneficiem-se por mais tempo das facilidades criadas.

Os estudos de caso apresentados neste trabalho permitem ao autor afirmar, também, que diferentes níveis de participação proporcionam diferentes contribuições para a redução da pobreza. Baixos níveis de envolvimento dos beneficiários – como no “Water Supply Project” na Tanzânia, na primeira fase do “Self-Help Support Programme” em Sri Lanka e na participação *de jure* na África do Sul – causam menores impactos sobre os resultados dos programas/projetos que altos níveis de participação – como no caso ganense, no “Mvula Trust Programme”, nos “Projetos de Alívio da Pobreza Rural”, na segunda fase do “Self-Help Support Programme”, no “Social Recovery Project” e na participação *de facto* na África do Sul. Um enfoque participativo que promova o envolvimento dos *stakeholders* primários no processo de decisão e melhore sua capacidade de automobilização tende a aumentar o impacto das estratégias de redução da pobreza, porque tornam os pobres mais capazes, informados, confiantes e pró-ativos para tomar iniciativas que resolvam os seus problemas.

Desafios e dificuldades para a participação

Na seção anterior, pôde ser visto que o envolvimento dos *stakeholders* primários nas atividades dos programas/projetos aumenta a probabilidade de as estratégias de redução da pobreza atingirem seus objetivos. Dessa forma, se participação contribui para incrementar os impactos das intervenções, por que todas as agências de desenvolvimento não adotam processos participativos? Porque a participação dos beneficiários é um processo complicado e que não tem fórmula ideal. Ela sofre de dificuldades de ordem econômica, social, de tempo e de recursos e apresenta desafios de natureza pessoal, local, organizacional e comportamental (Chambers, 1993; Chambers, 1994; Leurs, 1996). Particularmente, uma participação “real” ou de alto nível (i.e., o envolvimento dos *stakeholders* primários no processo de decisão e a melhoria de sua capacidade de automobilização) requer um contexto socioeconômico adequado.

Além disso, direta e intensiva participação dos beneficiários nem sempre é apropriada (The World Bank, 2002a). É importante ter clareza sobre os objetivos e valores adicionados ao processo, já que os custos de oportunidade para os envolvidos podem ser altos. Em alguns casos, a participação pode restringir-se a apenas uma consulta às pessoas sobre as suas prioridades e interesses.

Esta seção identifica os principais desafios e dificuldades para garantir uma “real” participação e sugere as mudanças necessárias.

Empoderamento dos beneficiários

Empoderamento é agora um objetivo importante da maioria das intervenções desenvolvimentistas. Contudo, deve ser enfatizado que empoderamento, especialmente de pessoas pobres, permanece um ideal mais que uma realidade nos programas e projetos (Eyben e Ladbury, 1995). O estudo “Voices of the Poor”, conduzido em 60 países, mostra que uma característica comum da vida dos pobres é, ainda, um sentimento de ausência de poder e de voz, apesar dos esforços de empoderamento conduzidos nas últimas décadas pelas agências de desenvolvimento (The World Bank, 2002a). O principal desafio para as agências é aprofundar o entendimento dos termos “participação” e “empoderamento”, reconhecendo suas complexidades, fortalezas e limitações (Oakley e Clayton, 2000; Cleaver, 1998). Os próximos três estudos de caso destacam essa questão.

Michener (1998) analisou o uso da participação em um projeto de educação não-formal em Burkina Faso¹⁰. Ela fez importante observação sobre as estratégias participativas: há frequentemente conflito entre as noções de participação e de empoderamento entre os diferentes

stakeholders, e esse problema é indicativo da dubiedade dos conceitos. Nesse caso, os profissionais de campo do projeto não estavam convencidos da retórica de empoderamento da “participação”. Eles não acreditavam que as comunidades eram capazes de assumir papel relevante em seu próprio desenvolvimento. Para eles, “participação” era apenas uma formalidade. As perspectivas dos beneficiários também eram modeladas pelas suas experiências anteriores com as agências de desenvolvimento. Para eles, participação tinha pouco a ver com independência e empoderamento. Em vez disso, era uma oportunidade para extrair recursos das agências.

Semelhantermente, Matthäus (s.d.), analisando o Projeto “Prorenda Urbano e Regional” em Pernambuco, que apóia processos de desenvolvimento local sustentável, encontrou que, em alguns municípios, é muito difícil mobilizar os beneficiários. Existe um forte sentimento que cabe ao Poder Público fazer tudo e, portanto, eles não devem se envolver.

Botchway (2001) examinou a noção de participação como base para o empoderamento no contexto de um projeto de desenvolvimento rural financiado pelos governos canadense e ganense chamado “Northern Regional Rural Integrated Program” (Norrip). O método participativo do Norrip não permitiu às pessoas definirem suas necessidades prioritárias e, desta forma, elas não foram empoderadas. De fato, as comunidades entraram em uma nova forma de dependência, em que precisavam de forças externas para manter o sistema de abastecimento de água¹¹. O autor concluiu que o discurso da participação e do empoderamento seria uma nova ideologia em que as pessoas não decidem o que é relevante para elas, mas apenas envolvem-se nas atividades dos programas/projetos sem mudar as condições socioeconômicas, sob as quais elas têm de desenvolver-se.

Esses estudos exemplificam a dificuldade de realizar os objetivos de quebrar a mentalidade de dependência dos pobres e aumentar o controle sobre suas vidas. Além disso, empoderamento implica não somente construir novas capacidades, mas também dar condições de empregar os novos conhecimentos e habilidades de forma produtiva. O caso camaronês a seguir destaca a necessidade de mudar as relações sociais tradicionais de maneira a permitir o empoderamento dos beneficiários.

Mayoux (2001) analisou a experiência de sete programas participativos de microcrédito na República dos Camarões em promover o empoderamento das mulheres. A autora identificou que a capacidade das mulheres, para usar os créditos concedidos, era seriamente limitada por relações hierárquicas no interior das famílias e dos grupos. Ela concluiu que, ao menos que os programas movam-se de uma visão complacente sobre o poder da participação, eles podem tornar-se apenas mais uma forma cínica de auto-ajuda, em que os custos do desenvolvimento recaem sobre as mulheres.

Diversas limitações para o empoderamento apresentam-se quando os recursos materiais são insuficientes. Osmani (2000) sugere que melhorar concomitantemente a situação econômica do pobre deva ser parte integral dos esforços de empoderamento, haja vista que um grupo de pessoas em situação de insegurança dificilmente será exitoso numa barganha com grupos mais poderosos. Além disso, é necessário reconhecer as dificuldades que os pobres enfrentam para sobreviver, e que a capacidade das pessoas para autodesenvolvimento é limitada, variável e altamente dependente de fatores externos (Cleaver, 1998). As necessidades econômicas dos pobres são enormes, e assumir que eles poderão vencer esta situação sozinhos é ingenuidade.

Um importante desafio organizacional para o empoderamento dos beneficiários de estratégias de redução da pobreza é a tendência de as agências de desenvolvimento e os doadores em limitar a participação a apenas aspectos operacionais, evitando transferir poder sobre o gerenciamento dos recursos para os *stakeholders* primários. Por exemplo, Weiss (s.d.), estudando a experiência comparada com fundos socioambientais na Amazônia, no Brasil e no Exterior, achou que as pressões de doadores para manter o controle sobre os recursos limitam a capacidade de a comunidade ajudarem-se e de obter financiamento para seus projetos.

Efetividade da estratégia

Direcionar os esforços desenvolvimentistas para ir ao encontro das necessidades dos mais pobres é uma das mais importantes contribuições da participação. Contudo, há desafios práticos para implementar enfoques participativos efetivos, como pode ser visto no caso do “North Western Province Dry Zone Participatory Development Project” (DZP) no Sri Lanka (Kar e Backhaus, 1994). De acordo com os autores, o problema é que, sendo baseado num planejamento participativo, mas, por outro lado, tendo de trabalhar com um conjunto pré-estabelecido de atividades e objetivos, o DZP inevitavelmente caía em contradição quando as prioridades dos membros das comunidades não coincidiam com o catálogo de serviços disponíveis do Projeto. Assim, os esforços para promover a participação dos beneficiários eram parcialmente desperdiçados.

Uma outra dificuldade para a focalização dos benefícios das intervenções desenvolvimentistas é a tendência dos métodos participativos de misturarem os conceitos de “comunidade” e “público-alvo”. Erroneamente assume-se que a “comunidade” ou o “grupo” é facilmente identificado, apesar das consideráveis evidências sobre a subjetiva e mutável natureza de sua composição (Cleaver, 1998).

Eficiência das estratégias

Embora a participação dos beneficiários possa racionalizar o uso dos recursos dos programas/projetos, ela tende, em algumas situações, a aumentar os custos operacionais e de transação das intervenções desenvolvimentistas.

Esses custos adicionais da participação têm sido amplamente apontados na literatura. Bhatnagar e Williams (citado por Karl, 2000), em um estudo do Banco Mundial, identificaram que projetos participativos freqüentemente requerem um maior esforço de planejamento do que os não-participativos. Mais tempo também é necessário para os processos de identificação e de consulta dos grupos e organizações que devem ser envolvidas, para alcançar a concordância dos diferentes *stakeholders* e para construir uma confiança mútua.

Karl (2000), numa pesquisa do Banco Mundial, igualmente encontrou que participação aumenta o orçamento da intervenção: projetos participativos gastam de 10% a 15% a mais para pagar o seu pessoal e outros envolvidos. Deste valor, 2/3 são para a inclusão de especialistas em técnicas participativas. Adicionalmente, esses projetos exigem uma supervisão mais intensa durante as primeiras etapas de implementação: 27 semanas, em média, contra 17 de projetos não-participativos.

Além de aumentar as despesas de implementação dos programas/projetos, participação impõe custos de oportunidades aos envolvidos. Ela demanda tempo e energia dos *stakeholders* primários (Michener, 1998). Esses custos podem ser particularmente altos para as mulheres e grupos marginalizados. As pessoas pobres, normalmente, não têm disponibilidade para participar de reuniões, especialmente quando isso as obriga a afastar-se da produção (Karl, 2000).

Participação tem-se tornado uma demanda pesada para os *stakeholders* primários (Michener, 1998). Argumentos para justificar o custo-eficiência da participação têm-se defrontado com acusações que essa eficiência resulta na destinação menor de recursos por parte das agências e dos doadores, com a transferência dos custos operacionais para os beneficiários (Oakley, 1991).

Um outro significativo custo da participação é a capacitação específica que ela demanda. Processos participativos requerem que todos os *stakeholders*, desde os beneficiários até os diretores das agências de desenvolvimento, sejam devidamente treinados. Particularmente, os profissionais das agências devem ser capacitados em técnicas participativas, e facilitadores habilitados devem ser identificados e contratados (Karl, 2000).

Sustentabilidade das estratégias

De acordo com o relatório do Banco Mundial sobre o SRP, participação da comunidade e “propriedade” local são pré-condições para a manutenção da infra-estrutura física criada pelos projetos, porém elas de *per si* não garantem sustentabilidade. O documento destaca que não somente os beneficiários têm que ser envolvidos, mas novos papéis e responsabilidades têm que ser assumidos. Além disso, é necessário providenciar conhecimento técnico e recursos financeiros, para que a manutenção possa ser efetuada.

Esta seção identificou os principais desafios e dificuldades para implementar estratégias participativas. Eles foram agrupados em termos de empoderamento, efetividade, eficiência e sustentabilidade.

Empoderamento requer uma “real” participação dos *stakeholders* primários nas decisões e atividades determinantes das intervenções desenvolvimentistas. Contudo, os mecanismos de empoderamento são complexos e dependentes de recursos externos. Os beneficiários necessitam ganhar novas habilidades, capacidades, direitos e responsabilidades. Isso demanda mudanças em todos os níveis. Organizações públicas e privadas e agências de desenvolvimento devem criar um ambiente propício e providenciar oportunidades para a participação.

A efetividade das estratégias participativas é limitada pelo *modus operandi* das agências de desenvolvimento e pelos organismos doadores. Eles tendem a ser burocráticos, a impor objetivos “de cima para baixo” e a definir orçamentos rígidos, o que impede uma “real” participação. Ademais, uma visão do público-alvo como uma comunidade homogênea e unida atrapalha uma melhor focalização e cobertura.

Como participação demanda um maior desenvolvimento dos recursos humanos, mais tempo e treinamento que enfoques não-participativos, estes custos adicionais podem reduzir as vantagens de custo-eficiência das intervenções participativas.

Sustentabilidade requer “propriedade” local dos programas/projetos. Dessa forma, os beneficiários são desafiados a assumir novos papéis e responsabilidades, demandando capacitação específica e uma problemática e, algumas vezes, conflituosa redistribuição de poder e recursos entre os diferentes *stakeholders*.

Muitos desses desafios e dificuldades podem ser vencidos, mas alguns são mais difíceis de resolver. Participação irá permanecer limitada e insustentável, se não forem criadas as oportunidades e os mecanismos para o envolvimento dos *stakeholders* primários nos processos de decisão e de alocação de recursos, especialmente em nível local. Participação implica que a voz dos beneficiários seja fortalecida de maneira a influenciar os contextos socioeconômicos em que eles estão inseridos. Assim, faz-se

necessário, primeiro, estabelecer instituições locais que sejam focadas nos mais pobres, sujeitas ao controle social, estáveis e flexíveis e, segundo, mudar as atitudes e comportamentos dos diversos *stakeholders* de maneira a permitir uma “real” participação. Adicionalmente, como participação envolve custos e benefícios, ela deve ser otimizada (i.e., um nível suficiente para atingir os resultados desejados), em vez de maximizada. Dessa forma, métodos participativos que sejam contexto-específicos, que tenham baixo custo operacional para as agências e alto retorno para os pobres, devem ser adotados.

Conclusões e recomendações

O tamanho e a complexidade do desafio de combater a pobreza têm criado a necessidade de se identificar novas maneiras de atacar o problema. O envolvimento dos beneficiários nas atividades das estratégias de redução da pobreza é parte de um inovador e poderoso enfoque para o desenvolvimento.

O presente estudo analisou as contribuições da participação para a redução da pobreza. Ele identificou que a participação aumenta o impacto das estratégias por meio do empoderamento dos beneficiários e pelo incremento da efetividade, da eficiência e da sustentabilidade das intervenções desenvolvimentistas. Desta maneira, participação melhora a qualidade de vida dos pobres, constrói sua rede de proteção social, ajuda a focar os benefícios dos programas/projetos para os mais carentes e aumenta a qualidade e quantidade das intervenções.

Evidências da literatura apontadas aqui confirmam essas contribuições. Mais importante, os estudos de caso indicam que uma participação “real” – aquela que envolve os *stakeholders* primários no processo de decisão e aumenta sua capacidade de auto-organização – potencializa os impactos das estratégias de redução da pobreza.

Contudo, garantir uma “real” participação dos beneficiários não é fácil e sem problemas. Particularmente, estratégias participativas são afetadas por dificuldades sociais, econômicas, de tempo e de recursos e existem desafios de ordem pessoal, local, organizacional e comportamental.

Considerando todos esses pontos, são apresentadas, a seguir, recomendações para futuras políticas. Estas sugestões podem ajudar a superar os desafios e dificuldades identificados e a maximizar as contribuições da participação dos beneficiários nas estratégias de redução da pobreza.

Primeiramente, dada a extensão da contribuição da participação para a redução da pobreza, conforme visto neste trabalho, a óbvia implicação para as políticas é que maiores investimentos devem ser feitos em estratégias participativas. Os *stakeholders* primários devem ser

envolvidos em todas as fases dos programas/projetos: formulação, implementação, monitoramento e avaliação. As contribuições da participação não podem ser completamente realizadas quando ela está limitada a apenas um estágio em particular. Além disso, organizações públicas e privadas e agências de desenvolvimento devem oferecer oportunidades para a participação efetiva dos beneficiários nos processos de decisão e de alocação de recursos e devem apoiá-los nas suas iniciativas de auto-organização.

Em segundo lugar, os *stakeholders* primários devem ser capacitados para coletar e analisar informações, para realizar o diagnóstico dos problemas locais e identificar soluções, para negociar diferentes interesses e opiniões e para articular as partes envolvidas. Ademais, tempo suficiente deve ser dado para o treinamento em métodos participativos e para que os comportamentos e atitudes sejam adaptados. Como alertado por Levy (2000), para aprender, pensar, inovar e decidir em comum, é preciso tempo.

Terceiro, as agências de desenvolvimento devem ser flexíveis no desenho e implementação dos programas/projetos. Elas devem ser menos burocratizadas, adotar enfoque de aprendizagem organizacional, fortalecer os mecanismos de controle social e serem orientadas por demanda.

Quarto, as agências de desenvolvimento devem identificar e utilizar instituições locais que sejam mais sensíveis às demandas e necessidades dos pobres e abertas à participação dos beneficiários. Ao mesmo tempo, elas devem lutar contra instituições, redes e regras existentes que produzam exclusão e desigualdade social (Mayoux, 2001).

Quinto, as agências de desenvolvimento devem reconhecer que o seu público-alvo é formado por grupos de indivíduos heterogêneos, com diferentes e, em alguns casos, interesses antagônicos. A intervenção deve ser apropriada às necessidades dos grupos mais carentes, e um enfoque negocial deve ser adotado para solucionar os conflitos gerados (Leeuwis, 2000).

Sexto, as agências de desenvolvimento devem adotar métodos participativos que sejam apropriados ao contexto local e aos objetivos da intervenção, que não aumentem significativamente os custos operacionais dos programas/projetos e os custos de oportunidade dos envolvidos.

A adoção dessas recomendações e o desenvolvimento de novos enfoques participativos podem melhorar a situação dos pobres. Pobreza é um problema sério e complexo e sua redução dependerá de um grande e persistente esforço e da utilização de estratégias apropriadas.

Notas

- ¹ Para maior discussão sobre os conceitos e as causas da pobreza, ver Chambers (1983) e Alcock (1997).
- ² *Stakeholder* é pessoa, grupo ou instituição que tem interesse em determinada política ou questão. *Stakeholder* primário é aquele que é diretamente, positiva ou negativamente, afetado pela política/questão. O *stakeholder* primário de uma estratégia de redução da pobreza, é o pobre. *Stakeholder* secundário é aquele afetado indiretamente pela política/ questão ou intermediário no processo. Para informações adicionais sobre análise de *stakeholders*, ver DFID (1995).
- ³ Estratégias de redução da pobreza são normalmente implementadas por meio de intervenções de desenvolvimento. Programas e projetos são as unidades básicas de planejamento e execução dessas intervenções.
- ⁴ As capacidades (ou capitais) habilitam as pessoas a usarem seus ativos de diferentes maneiras para aumentar o seu bem-estar. Capital humano envolve bons níveis de saúde e de educação. Capital social engloba um sentido de pertencimento a um grupo – e características como confiança, liderança, identidade – e valores que dão sentido a vida e ajudam a sua organização. Capital político inclui a capacidade de representar a si ou a outros, de ter acesso à informação e de poder influir na vida da comunidade ou do país. (The World Bank, 2002a).
- ⁵ Para maior discussão sobre as diferentes interpretações do termo “participação”, ver Oakley (1991).
- ⁶ Hayes (2003) lista 30 diferentes mecanismos para envolver o público em geral. Cada um deles atende a uma situação específica, gerando certas contribuições.
- ⁷ Redução da pobreza é entendida neste estudo como o fenômeno multidimensional que envolve mudanças positivas na qualidade de vida, nas capacidades e nos direitos dos pobres.
- ⁸ Sobre os diferentes conceitos de empoderamento, ver Oakley e Clayton (2000).
- ⁹ Por efeito entende-se uma mudança tangível em relação à situação/problema inicial que pode ser atribuída à intervenção.
- ¹⁰ Embora esta não seja uma estratégia de combate à pobreza, *strictu sensu*, o caso foi selecionado devido à relevância das questões apresentadas.
- ¹¹ Isto é o que Michener (1998) chama de “paradoxo do agente externo”: dependência tem sido criada no processo de promover participação e independência.

Referências bibliográficas

- ALCOCK, P. *Understanding poverty*. 2a. ed. Nova Iorque: Palgrave, 1997.
- BARROS, R.P., HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para discussão nº 800. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BHATNAGAR, B. e WILLIAMS, A.C. *Participatory development and the World Bank: Potential directions for change*. World Bank Discussion Paper n. 183. Washington: The World Bank, 1992.

- BLACKBURN, J. e HOLLAND, J. *Who changes? Institutionalizing Participation in development*. Londres: ITP, 1998.
- BORTEI-DOKU, E. People's Participation Project: Ghana. In: *Projects with people: The practice of participation in rural development*. Peter Oakley (ed.). Geneva: International Labour Office, 1991
- BOTCHWAY, K. Paradox of empowerment: Reflections on a case study from Northern Ghana. *World development*. Volume 29, n. 1, p. 135-153. Oxford: Elsevier Science Ltd., 2001.
- CHAMBERS, R. *Rural development: Putting the last first*. Londres: ITP, 1983.
- _____. *Challenging the professions: Frontiers for rural development*. Londres: ITP, 1993.
- _____. Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm. *World development*. Volume 22, n. 10, p. 1437-1454. Oxford: Elsevier Science Ltd., 1994.
- CLEAVER, F. *Paradoxes of participation: a critique of participatory approaches to development*. Paper apresentado na Conferência 'Participation – The new tyranny?', University of Manchester. Material não publicado. 1998.
- COIROLO, L. e BARBOSA, T. *Desenvolvimento rural e alívio da pobreza no Nordeste do Brasil*. Em breve, n. 11, outubro 2002.
- DFID. *Stakeholder participation and analysis*. Londres: Department for International Development, 1995.
- EYBEN, R. e LADBURY, S. Popular participation in aid-assisted projects: Why more in theory than practice? In: *Power and participatory development: theory and practice*. Nici Nelson and Susan Wright (eds.). London: ITP, 1995.
- GROOTAERT, C. Does social capital help the poor? A Synthesis of findings from the local level institutions studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia. *Local Level Institutions Working Paper* n. 10. Washington: The World Bank, 2001.
- HAYES, P. *Mecanismos de Consulta*. Subsidiando a Formulação de Políticas Públicas por Meio de Consultas. A Arte de Perguntar, Ouvir e Concluir o Processo. Traduzido do "Informing public policy through consultation. The art of asking, and listening and following through. Consultation mechanisms. Ottawa, June 2003.
- HODDINOTT, J., ADATO, M., BESLEY, T., HADDAD, L. *Participation and poverty reduction: Issues, theory, and new evidence from South Africa*. FCND Discussion Paper n. 98. Washington: International Food Policy Research Institute, 2001.
- KAR, K. and BACKHAUS, C. *Old Wine in new bottles? Experiences with the Application of PRA and Participatory Approaches in a Large-Scale, Foreign-Funded Government Development Programme in Sri Lanka*. Material não publicado. 1994.
- KARL, M. *Monitoring and evaluating stakeholder*. Participation in agriculture and rural development projects: a Literature Review. 2000. www.fao.org/sd/Ppdirect/Ppre0074.htm
- KATZ, T. e SARA, J. *Making rural water supply sustainable: Recommendations from a global study*. UNDP-World Bank Water and Sanitation Program. www.wsp.org/pdfs/global_ruralstudy.pdf
- LEEUWIS, C. Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach. *Development and Change*. Volume 31, p. 931-959. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.
- LEURS, R. Current challenges facing participatory rural appraisal. *Public administration and development*. Volume 16, pp. 57-72. Londres: John Wiley & Sons, Ltd., 1996.
- LEVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

- MATTHÄUS, H. *Apoio a processos de desenvolvimento local sustentável: o Projeto Prorrenda Urbano e Regional/PE*. www.femica.org.gt/documentos/base_documental/VIURED/horst_mattaus2.htm
- MAYOUX, L. Tackling the down side: Social capital, women's empowerment and micro-finance in Cameroon. *Development and Change*. Volume 32, pp. 435-464. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.
- MICHENER, V.J. The participatory approach: Contradiction and co-option in Burkina Faso. *World Development*. Volume 26, n. 12, pp. 2105-2118. Oxford: Elsevier Science Ltd, 1998.
- NARAYAN, D. *The contribution of people's participation: evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series n. 1. Washington: The World Bank, 1995.
- NELSON, N. e WRIGHT, S. Participation and Power. In: *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. Nici Nelson and Susan Wright (eds.). Londres: ITP, 1995.
- NINAN, K.N. An Assessment of European-aided Watershed Development Projects in India from the Perspective of Poverty Reduction and the Poor. CDR Working Paper 98.3. Copenhagen: CDR, 1998.
- OAKLEY, P. *Projects with people: the Practice of Participation in Rural Development*. Geneva: International Labour Office, 1991.
- OAKLEY, P. e CLAYTON, A. *The monitoring and evaluation of empowerment: a Resource Document*. Oxford: INTRAC, 2000.
- OAKLEY, P., PRATT, B., CLAYTON, A. Outcomes and Impact: Evaluating Change in Social Development. INTRAC NGO Management and Policy Series n. 6. Oxford: INTRAC, 1998.
- OSMANI, S.R. Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction. UNDP/SEPED Conference Paper Series n. 7. 2000. www.undp.org/seped/publications/empower_pov_red.pdf
- RUDQVIST, A. e WOODFORD-BERGER, P. Evaluation and Participation: Some Lessons. SIDA Studies in Evaluation 96/1. Estocolmo: SIDA, 1996.
- SAMARANAYAKE, M. Introducing Participatory Learning Approaches in the Self-help Support Programme, Sri Lanka. In: *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. James Blackburn and Jeremy Holland (eds.). Londres: ITP, 1998.
- THERKILDSEN, O. The Desirable and the Possible: Participation in a Water Supply Project in the United Republic of Tanzania. In: *Projects With People: The Practice of Participation in Rural Development*. Peter Oakley (ed.). Geneva: International Labour Office, 1991.
- THE WORLD BANK. Zambia: The Social Recovery Project's Community Initiatives Component. Africa Region Findings n. 137. 1999. www.worldbank.org/afr/findings/english/find137.htm
- _____. World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. Nova Iorque: Oxford University Press, 2001.
- _____. Empowerment and Poverty Reduction: a Sourcebook. 2002a. www.worldbank.org/poverty/empowerment/sourcebook/draft.pdf
- _____. Community Driven Development Case Study: Mvula Trust. 2002b. wbIn0018.worldbank.org/essd/CDDWk2000.nsf/9a0da286b06474fe852569f30061c879/7c1e339e4f2661f685256a480065bed6?OpenDocument
- UPHOFF, N. Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank-Assisted Projects. In: *Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change*. World Bank Discussion Paper n. 183. Bhuvan Bhatnagar and Aubrey C. Williams (eds.). Washington: The World Bank, 1992.
- WEISS, J.S. Experiência Comparada com Fundos Socioambientais na Amazônia, no Brasil e no Exterior. www.nepam.unicamp.br/ecoeco/artigos/iv_en/plenaria/3.pdf

A participação dos beneficiários em estratégias de redução da pobreza: análise de suas contribuições

Willber da Rocha Severo

O tamanho e a complexidade do desafio de combater a pobreza têm criado a necessidade de se identificar novas maneiras de atacar o problema. Um importante elemento da atual discussão é o envolvimento dos *stakeholders* primários nas atividades da intervenção de desenvolvimento.

O presente trabalho revisa e sintetiza a literatura especializada para analisar as contribuições da participação para a redução da pobreza. Ele identificou que participação aumenta o impacto das estratégias de redução da pobreza, por meio do empoderamento dos *stakeholders* primários e de melhorias na efetividade, na eficiência e na sustentabilidade das intervenções. Os estudos de caso indicam, também, que altos níveis de participação tendem a contribuir mais para o sucesso da estratégia. Contudo, garantir uma “real” participação dos beneficiários não é fácil.

Como resultado desse estudo, são dadas algumas recomendações para futuras políticas de combate à pobreza. Se adotadas, elas podem ajudar a vencer as dificuldades e desafios apontados e a maximizar as contribuições da participação.

La participación del público beneficiario en estrategias de reducción de la pobreza: Análisis de sus contribuciones

Willber da Rocha Severo

El tamaño y la complejidad del desafío de combatir la pobreza, ha creado la necesidad de identificar nuevas formas de atacar el problema. Un importante elemento de la discusión actual es el involucramiento de todos los *stakeholders* primarios en las actividades de las intervenciones de desarrollo.

Este trabajo revisa y sistematiza bibliografía especializada, para analizar las contribuciones de la participación en la reducción de la pobreza. El autor identificó que la participación aumenta el impacto de las estrategias de reducción de la pobreza, mediante el empoderamiento de los *stakeholders* primarios y el aumento en la efectividad, la eficiencia y en la sustentabilidad de las intervenciones. Los estudios de caso indican, también, que altos niveles de participación tienen la tendencia de contribuir más con el éxito de la estrategia. A pesar de ello, garantizar una “real” participación del público beneficiario no es fácil.

Como resultados del estudio, el autor da algunas recomendaciones para futuras políticas de combate a la pobreza. Implementándolas, ellas pueden contribuir a vencer obstáculos y desafíos señalados y a maximizar las contribuciones de la participación.

The participation of beneficiaries in strategies to reduce poverty: an analysis of their contributions

Willber da Rocha Severo

The size and complexity of the challenge of fighting poverty have created the need to identify new ways to attack the problem. An important element of the present discussion is the involvement of primary stakeholders in intervention and development activities.

The present paper revises and synthesises specialized literature in order to analyse the contributions of participation to reduce poverty. It has identified that participation increases the impact of poverty reduction strategies by empowering primary stakeholders and by

Willber da
Rocha Severo é
especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e Coordenador-
Geral de
Parcerias
Empresariais do
Ministério do
Trabalho e
Emprego.

Contato:
[willber.severo@
mtc.gov.br](mailto:willber.severo@mtc.gov.br)

improving effectiveness, efficiency, and the sustainability of interventions. Case studies also indicate that high levels of participation tend to contribute more to the success of the strategy. However, ensuring “real” beneficiary participation is not easy.

As a result of this study, some recommendations are given for future poverty fighting policies. If they are adopted, they can help overcome indicated difficulties and challenges and maximize participation contributions.

Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público

Espartaco Madureira Coelho

Introdução

Durante a última década, a literatura tem apresentado vasto material que incita à reflexão e à discussão sobre a teoria organizacional, sendo que, nesta área, diversos autores têm demonstrado a importância do entendimento e da implementação dos conceitos, princípios, modelos e ferramentas de gestão do conhecimento como um novo paradigma para a boa gestão e o sucesso das organizações.

Paralelamente a esta abordagem teórica e/ou acadêmica, inúmeras foram as empresas desenvolvedoras de *software* que comercializaram soluções empíricas (plataformas e sistemas informacionais),¹ com o objetivo de proporcionar o adequado suporte tecnológico à implantação de soluções de gestão do conhecimento por parte das organizações.

Entretanto, salvo as honrosas exceções que comprovam a regra, este novo modelo de gestão tem provocado pouco eco no âmbito das organizações públicas brasileiras e, quando encontra um lócus adequado, tem recebido um tratamento indevido, tanto em termos de difusão de seus pressupostos e da articulação de seus interlocutores quanto em relação ao nível de profundidade dos temas tratados.

Apesar de Adorno e Horkheimer (1985, p. 114) já afirmarem, na década de 80, que “a racionalidade técnica é a racionalidade da própria dominação. Ela é o caráter compulsivo da sociedade alienada em si mesma”, a importância da gestão do conhecimento, como fator de sucesso das organizações e da reprodução do capital, já é evidenciado desde o início dos anos 90, quando Drucker (1993, p. 15) assinala que “hoje o recurso realmente controlador, o fator de produção absolutamente decisivo, não é o

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Espartaco
Madureira
Coelho é
MBA em
Planejamento,
Orçamento e
Gestão Pública
pela FGV/DF,
Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e assessor de TI
da Secretaria-
Executiva do
Ministério da
Educação.

Contato:
espartac@msn.com

capital, a terra ou a mão-de-obra. É o conhecimento”. O autor também afirma que “hoje o valor é criado pela produtividade e pela inovação, que são aplicações do conhecimento ao trabalho (*ibidem*, p. 16). Nesta obra, Drucker cunhou o termo “sociedade do conhecimento”, que entendia ser de emprego ainda “premature (e certamente presunçoso)”, mas que certamente já vivenciávamos uma “sociedade pós-industrial”.

Nessa mesma linha de raciocínio, Castells (1999) também anunciou a superação da sociedade industrial afirmando que “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação está remodelando a base material da sociedade em ritmo acelerado” (*ibidem*, p.21) e que “a revolução da tecnologia da informação foi essencial para a implementação de um importante processo de reestruturação do sistema capitalista a partir da década de 80” (*ibidem*, p. 31).

O autor emprega os termos “sociedade pós-industrial” e “sociedade informacional” (*ibidem*, p. 32) e afirma que, “no novo modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento de informações e de comunicação de símbolos. Contudo, o que é específico ao modo informacional de desenvolvimento é a ação de conhecimentos sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade” (*ibidem*, p. 35).

Conceitos básicos

Dados, informações e conhecimento

Para obter-se um melhor entendimento do que venha a ser gestão do conhecimento, assim como para que seja possível aprofundar questões relacionadas aos processos de aprendizagem organizacional e ao emprego de tecnologias da informação, é apresentada uma descrição dos conceitos de dados, informações e conhecimento.

Conforme Davenport e Prusak (1998, p. 2), “dados são um conjunto de fatos distintos e objetivos, relativos a eventos”, sendo que, “em um contexto organizacional, dados são utilitariamente descritos como registros estruturados de transações”. Os “dados nada dizem sobre a própria importância ou relevância. Porém, os dados são importantes para as organizações – em grande medida, certamente, porque são matéria-prima essencial para a criação de informação” (*ibidem*, p. 3).

Informações “são dados interpretados, dotados de relevância e propósito” (Drucker, 1999, p. 32). De forma complementar, Senge (1999, p. 487) afirma que “informações são dados com relevância à situação do receptor”, demonstrando “o importante papel do ser humano ao converter dados em informações”. Segundo Davenport e Prusak (1998, p. 4),

“informação visa a modelar a pessoa que a recebe no sentido de fazer alguma diferença em sua perspectiva ou *insight*”.

De forma contrastante ao termo “gestão do conhecimento”, contrapõe-se o conceito de “gestão da informação”, que está intrinsecamente associado à expressão “tecnologia da informação”, proveniente da área de “processamento eletrônico de dados” que, por sua vez, refere-se às ferramentas, metodologias e técnicas utilizadas para a coleta, o armazenamento, o processamento, a classificação e a utilização de dados. Como hoje em dia as tecnologias da informação não podem ser dissociadas das tecnologias de comunicação (melhor seria dizer, das telecomunicações), temos o surgimento da expressão Tecnologias da Informação e das Comunicações, e a conseqüente criação do acrônimo TIC.

Assim como a informação provém dos dados, o conhecimento deriva das informações. Da mesma forma, Davenport e Prusak (1998, p. 5) afirmam que os “dados tornam-se informação, quando o seu criador lhes acrescenta significado”, sendo que este significado pode ser agregado por meio de cinco processos:

- a) contextualização;
- b) categorização;
- c) cálculo;
- d) correção; e
- e) condensação.

Estes autores também afirmam que “para que a informação se transforme em conhecimento, os seres humanos precisam fazer todo o trabalho” (*ibidem*, p. 7), isto é, esta transformação vai agregar valor à informação, por meio de quatro processos:

- a) comparação;
- b) conseqüências;
- c) conexões; e
- d) conversação.

Assim, Davenport e Prusak concluem que “o conhecimento pode e deve ser avaliado pelas decisões ou tomadas de ação, às quais ele leva” (*ibidem*, p. 7).

Para Senge, (1999, p. 487) conhecimento é “a capacidade para a ação eficaz” e este “conhecimento somente se difunde quando existem processos de aprendizagem pelos quais os seres humanos desenvolvem novas capacidades de ação eficaz” (*ibidem*, p. 488) ou, como diz Humberto Maturama (*apud* Senge, 1999, p. 488): “Todo conhecer é fazer. Todo fazer é conhecer”.

Por sua vez, Nonaka e Takeuchi (1997, p. 63) afirmam que:

a) “o conhecimento, ao contrário da informação, diz respeito a crenças e compromissos. O conhecimento é uma função de uma atitude, perspectiva ou intenção específica”;

b) “o conhecimento, ao contrário da informação, está relacionado à ação.” É sempre um conhecimento “com algum fim”; e

c) “o conhecimento, como a informação, diz respeito ao significado. É específico ao contexto e é relacional.”

De modo a dar maior clareza aos processos de criação de conhecimento, de geração de inovações, bem como para prover subsídios aos processos de aprendizagem organizacional, a partir da distinção entre conhecimento tácito e conhecimento explícito criada por Michael Polanyi (*apud* Nonaka e Takeuchi, 1997, p. 65), os autores desenvolvem uma teoria sobre as características e a complementaridade destes dois tipos de conhecimento, onde afirmam que o “modelo dinâmico da criação do conhecimento está ancorado no pressuposto crítico de que o conhecimento humano é criado e expandido pela interação social entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito” (*ibidem*, p. 67).

A este processo de interação e de “conversão do conhecimento”, os autores postulam a existência de quatro modos de conversão do conhecimento (*ibidem*, p. 68):

a) socialização, que seria a conversão de conhecimento tácito em conhecimento tácito;

b) externalização, a conversão de conhecimento tácito em explícito;

c) combinação, a conversão de conhecimento explícito em conhecimento explícito; e

d) internalização, de conhecimento explícito para conhecimento tácito.

De posse destes modos de conversão do conhecimento, os autores afirmam que “a criação do conhecimento organizacional é uma interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito”.

Assim, é dada origem à expressão “espiral do conhecimento”, processo em que “essa interação é moldada pelas mudanças entre os diferentes modos de conversão do conhecimento que, por sua vez, são induzidos por vários fatores” (*ibidem*, p. 79-80):

a) campo de interação;

b) diálogo ou reflexão coletiva;

c) associação do conhecimento; e

d) aprender fazendo.

A estes modos e fatores de transformação do conhecimento, os autores acrescentam os quatro conteúdos do conhecimento (*ibidem*, p. 81):

a) conhecimento compartilhado;

b) conhecimento conceitual;

c) conhecimento sistêmico; e

d) conhecimento operacional.

Assim, o processo de conhecimento organizacional pode ser visualizado como uma espiral de criação do conhecimento, onde a organização possui a função de “fornecer o contexto apropriado para a facilitação das atividades em grupo e para a criação e o acúmulo de conhecimento em nível individual” (*ibidem*, p. 83).

Gestão do conhecimento

A expressão “gestão do conhecimento” ainda provoca um intenso debate sobre o seu significado, aplicação e abrangência. Entretanto, todos os estudiosos dos sistemas, práticas e modelos associados à gestão organizacional reconhecem o seu potencial e, simultaneamente, a sua natureza complexa, multidimensional e evolutiva.

Dizendo, assim, somos levados a pensar que os processos de gestão do conhecimento são atividades recentes, mas veremos que não o são. Segundo Klein (1998, p. 187), “o processo de aprendizagem organizacional” pode ser identificado como “um modelo de três estágios”:

- a) aquisição;
- b) compartilhamento; e
- c) utilização do conhecimento.

E estes estágios ou fases, mesmo que de formas distintas, já são praticados desde o início da humanidade, tanto pelas organizações civis, religiosas ou militares quanto pelas sociedades, mesmo antes do surgimento da escrita.

Conforme Lévy (1993, p. 75), são três as etapas do processo de difusão do conhecimento: a) oralidade (primária e secundária); b) escrita; e c) informática. Entretanto, ao vislumbrarmos que a informática é apenas uma das possíveis categorias de expressão das formas escrita e oral, podemos argumentar que, na história da humanidade, os processos de gestão e de difusão do conhecimento devem ser subdivididos, não apenas em três, mas em quatro grandes dimensões: a) da oralidade; b) da escrita; c) da impressão; e d) da informática; sendo que estas etapas podem ser complementares, umas às outras, e possuem patamares de complexidade, intensidade e abrangência cada vez maiores.

Como é de notório saber, as antigas civilizações surgiram com o advento dos sistemas de escrita cuneiforme (na antiga Mesopotâmia) e hieroglífica (no Egito e nas regiões habitadas pelos maias), momentos em que diversas informações sobre as atividades humanas puderam ser registradas, compartilhadas e utilizadas. Em 5.000 a.C. os sumérios criaram um calendário parecido com o que utilizamos atualmente (com 12 meses, de 30 dias cada um, e com um ano de 365 dias). Aproximadamente em 1.800 a.C. o Código de Leis de Hamurábi já consolidava a jurisprudência da época sobre questões relacionadas ao comércio e aos contratos,

à família, à propriedade, ao trabalho, aos direitos e deveres dos estamentos sociais, bem como adotava penalidades baseadas na “Lei do Talião”.²

Porém, antes do surgimento da escrita, já existiam as pinturas rupestres e inúmeros conhecimentos (sobre como preservar o fogo, plantar e colher, fazer ferramentas e armas com ponta de sílex, construir uma roda etc.), assim como, já existiam os rudimentos das atuais formas de transmissão e de reutilização de conhecimentos, seja por meio da manutenção das tradições orais ou pela memorização de “textos religiosos”, o que tornou possível a preservação e a difusão, não só de informações e conhecimentos, mas de uma variedade de patrimônios e identidades culturais.

Durante o século 15 houve a invenção da tipografia (a impressão com caracteres móveis, criada por Johannes Gensfleisch Gutenberg),³ que, casualmente, proporcionou o sucesso do protestantismo, à época, mas que, principalmente, permitiu a popularização dos jornais (importantes veículos difusores de informações, formadores de opinião e de cidadania, mas também utilizados como instrumentos de propaganda e de manipulação política), dos livros e da leitura, ou seja, ocasionou uma verdadeira revolução na formas e na velocidade com que eram transmitidas idéias, informações e conhecimentos.

Mais recentemente, as invenções do rádio (Guglielmo Marconi, em 1874), do telefone (Alexander Graham Bell, em 1876) e da televisão (John Logie Baird, em 1925), cujos efeitos foram alavancados com o advento das redes mundiais de telecomunicações, fizeram com que a humanidade experimentasse as maiores transformações nas formas de apropriação dos materiais cognitivos e simbólicos criados pelos distintos grupamentos humanos.

Atualmente, impulsionada pela utilização do computador eletrônico (inventado por John Mauchly, em 1946)⁴, vivenciamos uma intensa proliferação de aplicações e de usos das TIC, que consolidaram a idéia da “instantaneidade das atividades humanas”, ou seja, da capacidade de propagação e de utilização “em tempo real” de idéias e conhecimentos, tanto na busca de informações como no aprendizado e nos resultados obtidos, seja por indivíduos, por organizações ou por sociedades inteiras.

Então, a “gestão do conhecimento” é uma prática e um conceito já muito antigo que só agora foi guindado à situação de paradigma para a gestão de empresas e de organizações públicas?

Conforme Terra (2001, p. 245), a “gestão do conhecimento é, em seu significado atual, um esforço para fazer com que o conhecimento de uma organização esteja disponível para aqueles que dele necessitem dentro dela, quando isso se faça necessário, onde isso se faça necessário e na forma como se faça necessário, com o objetivo de aumentar o desempenho humano e organizacional”.

De acordo com Terra (2002, p. 57), “a gestão do conhecimento pode ser considerada o esforço para melhorar o desempenho humano e organizacional, por meio da facilitação de conexões significativas”, sendo que também pode ser entendida como “um processo dinâmico, social que envolve mudanças contínuas nas habilidades e na aquisição de *know-how*” (*ibidem*, p.63).

Por ser precursor das discussões sobre o tema, Klein (1998) trabalha com o conceito de “gestão do capital intelectual” e com o axioma de que “as organizações competem crescentemente com base em seus ativos intelectuais”, no qual o conhecimento passou a ser considerado o principal fator de produção das modernas economias e a competitividade é determinada pelo “capital intelectual das empresas – seu conhecimento, experiência, especialização e diversos ativos intangíveis, ao invés do capital tangível, físico e financeiro” – e pelas inovações que as organizações conseguem gerar e difundir. Por ser “fonte essencial de vantagem competitiva”, o capital intelectual “deve ser gerido de forma mais sistemática”, de forma que “a estratégia da empresa para a gestão do capital intelectual... (seja)... incorporada a um *portfolio* de iniciativas gerenciais e tecnológicas no nível operacional”.

De forma similar às definições acima, Davenport e Prusak (1998, p. XIV) afirmam que, em 1994, “Peter Drucker já havia identificado o conhecimento como a nova base da concorrência na sociedade pós-capitalista e Paul Bromer, economista de Stanford, denominou o conhecimento como o único recurso ilimitado, o ativo que aumenta com o uso”. E ao constatarem que cada vez mais se fala do “conhecimento como o principal ativo das organizações e como a chave da vantagem competitiva sustentável”, propõem “que a única vantagem sustentável que uma empresa tem é aquilo que ela coletivamente sabe, a eficiência com que ela usa o que sabe e a prontidão com que ela adquire e usa novos conhecimentos”.

Davenport e Prusak (1998, p. 61), de forma similar a Klein, também afirmam que o processo de gestão do conhecimento pode ser gerenciado e é composto por três etapas: a) geração; b) codificação; e c) transferência do conhecimento, sendo que na etapa de geração, podem existir “cinco modos de se gerar o conhecimento:

- a) aquisição;
- b) recursos dedicados;
- c) fusão;
- d) adaptação; e
- e) rede de conhecimento” (*ibidem*, p. 64).

A etapa de codificação e de coordenação do conhecimento serve para “converter o conhecimento em formatos acessíveis e aplicáveis” à organização (*ibidem*, p. 93), é a etapa que “dá permanência para o conhecimento que, de outra forma, existiria apenas na mente das pessoas (*ibidem*,

p. 106). E, na fase de transferência, ressaltam que, “embora o termo gestão do conhecimento implique a transferência formalizada, um de seus elementos essenciais é o desenvolvimento de estratégias específicas para incentivar essas trocas espontâneas”... “e não estruturadas do conhecimento” (*ibidem*, p. 108). Em relação ao uso de tecnologias, os autores aconselham que “a gestão do conhecimento eficaz só poderá ocorrer com a ampla mudança comportamental, cultural e organizacional” (*ibidem*, p. 170) e que “a mera presença da tecnologia não criará uma organização de aprendizado contínuo, uma meritocracia, nem uma empresa criadora de conhecimento” (*ibidem*, p. 171).

Fundamentalmente, assumindo uma abordagem sociológica no processo de análise das organizações (ressaltando a estrutura, os objetivos e o ambiente organizacional, em contraste com uma abordagem psicossocial, onde é dada ênfase nos problemas de liderança e de relações humanas), os autores tentam transmitir a idéia de que a gestão do conhecimento nada mais é do que “uma boa gestão de sistemas de informação, uma gestão de mudança organizacional e boas práticas na gestão de recursos humanos” (*ibidem*, p. 196).

Conforme Nonaka e Takeuchi (1997), “o sucesso das empresas japonesas se deve a suas habilidades técnicas na criação do conhecimento organizacional”, ou seja, “na capacidade que uma empresa tem de criar conhecimento, disseminá-lo na organização e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas” (*ibidem*, p. 12).

Os autores também detectaram que “um número crescente de estudiosos nas áreas de organização industrial, gerenciamento da tecnologia, estratégia gerencial e teoria organizacional começou a teorizar sobre a administração do conhecimento”.

Nonaka e Takeuchi são considerados os pioneiros no estudo sobre a geração e o uso do conhecimento em empresas japonesas, sendo os criadores do modelo de criação do conhecimento organizacional, denominado de “Espiral do Conhecimento” (*ibidem*, p. 80), que constitui-se uma abordagem, baseada na tradição intelectual e filosófica do Japão, que valoriza e integra os vários tipos de conhecimentos, esclarecendo que a inovação e a criação de novos conhecimentos organizacionais derivam da transformação ou “conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito” (*ibidem*, p. 11).

Esta “espiral dinâmica” do processo de criação de conhecimento organizacional também “envolve a interação entre dois tipos de aprendizado”: o aprendizado de circuito simples (*know-how*, de Bateson, 1973) e o aprendizado de circuito duplo (*know-why*, de Argyris e Schön, 1978) (*ibidem*, p. 52).

Os autores ainda acreditam que o conhecimento e as inovações só são criados a partir da interação entre os dois tipos de conhecimento

(estabelecidos por Michael Polanyi em 1966 (*ibidem*, p. 65)) e que existem “quatro modos diferentes de conversão do conhecimento:

a) de conhecimento tácito em conhecimento tácito, que chamamos de socialização;

b) de conhecimento tácito em conhecimento explícito, que denominamos externalização;

c) de conhecimento explícito em conhecimento explícito, ou combinação; e

d) de conhecimento explícito para conhecimento tácito, ou internalização” (*ibidem*, p. 68).

Da “espiral do conhecimento”, os autores conceituam os “conteúdos do conhecimento” (*ibidem*, p. 81), criados pelos quatro modos de conversão do conhecimento e, a partir desta visão, sistematizam uma “espiral de criação do conhecimento organizacional” (*ibidem*, p. 82), que possui “cinco condições capacitadoras” (*ibidem*, p. 83), sendo que, como síntese, apresentam um “modelo integrado de cinco fases do processo de criação do conhecimento organizacional”, que “deve ser interpretado como exemplo ideal do processo de criação do conhecimento” (*ibidem*, p. 95).

Este sistema aberto “ilustra que, para que a criação de conhecimento perdure, as condições capacitadoras devem ser aprimoradas ou atualizadas continuamente” (*ibidem*, p. 136), e que, para serem bem-sucedidos, os processos de gestão do conhecimento devem entender que a inovação contínua passa pela “atualização contínua dos valores organizacionais” e pela adoção de um “estilo gerencial e de estruturas organizacionais mais condutivas à criação do conhecimento organizacional”, como são os modelos “*middle-up-down* e hipertexto, respectivamente” (*ibidem*, p. 140).

Finalmente, os autores propõem a criação de um novo “modelo universal de gerência que reúna as práticas gerenciais encontradas no Japão e no Ocidente” (*ibidem*, p. 261), apresentando um conjunto de “recomendações” práticas e teóricas para auxiliar na implementação de projetos de criação de conhecimento, de inovação organizacional e deste novo modelo gerencial universal.

Conforme Senge (1999), que é o criador do conceito de “*learning organization*”, de forma a manterem-se inovadoras e competitivas, as organizações deveriam transformar-se em “organizações que aprendem”, pois só estas possuem a capacidade de aprendizado gerativo e de aprendizado adaptativo, de modo a exercitarem a sua competência e inteligência coletiva para responder ao ambiente interno e externo.

“Nas organizações que aprendem as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar resultados que elas realmente desejam, onde maneiras novas e expansivas de pensar são encorajadas, onde a aspiração coletiva é livre, e onde as pessoas estão constantemente aprendendo a aprender coletivamente” (*ibidem*, p. 21).

Para o autor, a aprendizagem organizacional é o processo contínuo de detectar e corrigir erros, mas esta organização, que aprende e que gera conhecimento, deve passar por profundas mudanças e deve implantar um novo estilo gerencial baseado em cinco disciplinas:

- a) adoção do “pensamento sistêmico”;
- b) estímulo ao “domínio pessoal” da vida dos indivíduos;
- c) identificação e questionamento dos “modelos mentais”;
- d) desenvolvimento de uma “visão compartilhada”; e
- e) promoção do “aprendizado em grupo”.

Sendo que o “pensamento sistêmico” é a disciplina que integra as demais disciplinas e dá coerência e unicidade ao modelo, pois induz a mente a enxergar o todo a partir das partes.

Assim, podemos concluir, resumidamente, que a gestão do conhecimento é o processo que tenta assegurar que as atividades de uma organização sejam transformadas em novos conhecimentos, ou seja, em novos processos e em produtos ou soluções inovadoras.

E, que, gestão do conhecimento também é um novo modelo de gerenciamento das organizações, focado na aprendizagem contínua, na estratégia da inovação e na geração de conhecimentos.

Gestão do capital intelectual

Gestão do capital intelectual é a capacidade de as organizações implementarem processos de criação contínua e de proporcionarem valor de qualidade superior, sendo composto, conforme modelo originalmente desenvolvido por Karl E. Sveiby (Stewart, 2002, p. 21), pela interação entre:

- a) o capital humano, que diz respeito às pessoas, seu intelecto, seus conhecimentos e experiências;
- b) o capital estrutural (ou organizacional), formado pelos processos, manuais, marcas, patentes, estruturas organizacionais, sistemas de informações e outros que dão suporte às atividades a serem desempenhadas; e
- c) o capital em clientes (ou em relacionamento), que corresponde ao valor dos relacionamentos com os usuários, clientes, fornecedores e todos os demais interessados no sucesso de uma organização.

Em outras palavras, esta abordagem privilegia um aspecto da gestão do conhecimento que está associado à manutenção da memória organizacional, ou seja, ao mapeamento, à sistematização e à adequada disseminação do conhecimento. Esta manutenção dos conhecimentos e das práticas da organização pretende reduzir o retrabalho e a perda de conhecimentos inerentes às habilidades e às experiências dos indivíduos que compõem a força de trabalho de uma organização.

Gestão de competências

Gestão de recursos humanos, gestão de pessoal e gestão de pessoas ainda são expressões largamente difundidas, mas estão associadas a organizações e sistemas tradicionais, onde os processos de capacitação e de treinamento não estão atrelados à obtenção de melhores resultados organizacionais e/ou à satisfação das pessoas.

No escopo da gestão do conhecimento, “gestão de competências” é a expressão utilizada para promover a integração entre as atitudes, as habilidades e os conhecimentos necessários para que as pessoas alcancem resultados diferenciados, além de haver uma maior responsabilidade pelo processo de aprendizagem, tanto por parte do gerente quanto dos colaboradores.

Se os conhecimentos, as habilidades e as experiências dos indivíduos que compõem uma organização são essenciais à melhoria do desempenho e à difusão de práticas inovadoras, as competências inerentes aos cargos devem ser identificadas e comparadas com aquelas competências existentes na força de trabalho, de modo que seja iniciado um processo de negociação entre gerentes e equipes, de forma a haver a compatibilização entre estas realidades e a superação ou redução dos diferenciais encontrados.

Assim, em uma organização que busca melhores níveis de desempenho, tornam-se preponderantes:

a) o desenvolvimento de um programa de capacitação que proporcione uma maior adequação ou que elimine os diferenciais existentes entre as competências desejadas (ideais) e as competências apresentadas (reais); e

b) a criação de um “banco de talentos”, que permita identificar conhecimentos, habilidades e potenciais na equipe de colaboradores e, que também, possibilite estabelecer diretrizes para a alocação de pessoas aos grupos de trabalho (este tipo de atividade é, usualmente, denominado de “gestão de talentos”).

Aprendizagem contínua

As constantes e rápidas mudanças nas tecnologias e nos desafios com que se deparam as organizações exigem competências e habilidades cada vez mais distintas dos trabalhadores e é consenso, atualmente, o fato de que o melhor profissional é aquele que “sabe aprender” ou que “está continuamente aprendendo”.

Entretanto, conforme Senge (1998, p.44), a “disciplina” ou o processo de “aprendizagem em equipe é vital, pois as equipes, e não os indivíduos, são a unidade de aprendizagem fundamental nas organizações

modernas. Esse é um ponto crucial: se as equipes não tiverem capacidade de aprender, a organização não o terá”.

Desta forma, as organizações devem buscar soluções (integradas com o conceito de gestão de competências, apresentado acima) para o desenvolvimento de ferramentas e métodos de aprendizagem individuais e coletivas, e assumirem que a função ou a responsabilidade pelos processos de aprendizagem extrapola os departamentos de treinamento e de capacitação e torna-se um imperativo para as ações gerenciais das organizações modernas.

Hoje em dia as ferramentas mais utilizadas para o desenvolvimento de ações voltadas à aprendizagem contínua e à construção de um processo de educação organizacional estão baseadas na instituição das “Universidades Corporativas”, assim como no uso intensivo das facilidades tecnológicas embutidas nas práticas de Ensino a Distância (EaD), no *e-learning* (via Internet), na disseminação de bases de dados com as “melhores práticas” (*best practices*) e as “lições aprendidas” (*lessons learned*), bem como no desenvolvimento de portais corporativos, onde o intercâmbio de informações e conhecimentos sirva como facilitador e catalisador de inovações e de geração de novos conhecimentos.

Portais corporativos

De forma distinta dos portais comerciais e de acesso à Internet, os portais de conhecimento corporativo são, segundo Terra (2002, p. 16), “a nova cola para dar apoio à transformação fundamental” nos atuais modelos organizacionais e naquelas atividades intensivas em conhecimento, assim como são os provedores de um ambiente tecnológico que permite a adequada gestão das informações e dos conhecimentos de uma organização.

De forma a serem reconhecidos como legítimos portais corporativos, e promoverem o aumento da capacidade de solução de problemas e/ou de geração de inovações no interior das organizações, estes devem atender a determinados objetivos específicos, quais sejam os de:

- a) integrar o uso de aplicativos e bases de dados informatizadas;
- b) conectar os indivíduos às fontes de informação, unificando os ambientes de pesquisa, organização e divulgação e/ou publicação das informações e do conhecimento necessário às organizações;
- c) “permitir a personalização do acesso à informação;
- d) automatizar e aperfeiçoar os ciclos de decisão dos trabalhadores do conhecimento;
- e) permitir a criação de níveis mais profundos de colaboração entre os funcionários” (*ibidem*, p. 17); e
- f) “fomentar a criação e a reutilização do conhecimento explícito e a localização de pessoas que podem aplicar seu conhecimento tácito em situações específicas” (*ibidem*, p. 51).

Além disso, os portais corporativos, ao integrarem os fluxos de dados, informações e conhecimentos, também podem ser utilizados como ferramenta de apoio à mudança da cultura das organizações, incentivando a colaboração e o compartilhamento de experiências e conhecimentos, remodelando as formas de organização do trabalho e de capacitação, assim como redesenhando processos, atividades, relacionamentos, hierarquias e estruturas.

Comunidades de prática

O advento das redes de computadores e, principalmente, a consolidação da Internet permitiram a proliferação das chamadas “Comunidades de Prática” (CdP), ou seja, comunidades virtuais de colaboração voluntária, que, na verdade, nada mais são do que grupos de pessoas constituídos de maneira informal (isto é, independentemente das estruturas organizacionais às quais pertençam), em função da satisfação de interesses ou da solução de problemas comuns, seja para a troca de idéias, informações e experiências, seja para um tipo de aprendizado mais estruturado.

As CdP usam ferramentas especiais de *groupware* ou, mesmo, aquelas disponibilizadas para os grupos de discussão e para as comunidades virtuais gratuitas, como o compartilhamento de áreas de disco, o correio eletrônico, as salas de discussões, as votações eletrônicas, os murais *on line*, os *e-zines*, os *blogs* etc, para a troca de idéias, documentos, programas, informações, conhecimentos e experiências.

Conforme Terra (2002, p. 72), “o conceito de CdP foi originalmente cunhado por Etienne Wenger⁵ e é, atualmente, um dos temas mais promissores no campo da gestão do conhecimento. Comunidades de Prática é um termo que se refere às maneiras como as pessoas trabalham em conjunto e/ou se associam a outras naturalmente”.

Atentas a estas constatações, as modernas organizações buscam formas de incentivar a criação de CdP focadas em produtos ou em processos organizacionais (podendo, inclusive, integrar clientes e fornecedores), de forma a propiciar um ambiente de inovação e de geração de conhecimentos, bem como para proporcionar uma maior transferência daqueles conhecimentos gerados dentro das CdP para o restante das organizações.

Entretanto, todos os estudos realizados têm demonstrado que, em geral, os colaboradores possuem uma resistência natural ao compartilhamento de conhecimentos e que os conhecimentos não fluem facilmente, mesmo quando as organizações realizam esforços consistentes e coordenados, no sentido de implementar projetos de gestão do conhecimento.

Desafios para a implantação de projetos de gestão do conhecimento no setor público

Considerações sobre um novo modelo de gestão do conhecimento

Para Senge (1998, p.12), nas modernas organizações, “talvez a aprendizagem se tornará mais importante do que o controle” e, assim sendo, este será o principal foco de gestão das “organizações baseadas no conhecimento ou das organizações que aprendem: organizações inerentemente mais flexíveis, adaptáveis e mais capazes de se reinventarem”.

Conforme definido anteriormente, “gestão do conhecimento também é um novo modelo de gerenciamento das organizações, focado na aprendizagem contínua, na estratégia da inovação e na geração de conhecimentos”, só que, apesar das organizações públicas serem notadamente intensivas em conhecimento, a sociedade brasileira, em geral, e as três esferas da administração pública, de maneira genérica, não possuem uma cultura e um ambiente voltados para a aprendizagem organizacional e/ou para a inovação e, com raras exceções, também não incentivam a educação continuada de seus servidores.

Outros dois fatores que também são aplicáveis às organizações privadas, mas que podem ser somados a essa dimensão cultural, de forma a corroborarem a tese de que as organizações públicas enfrentam inúmeras resistências às mudanças e à efetiva implementação dos modelos e das ferramentas de gestão do conhecimento, foram explicitados pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD, 2001, p.101), ao constatar que “o simples tamanho de várias organizações públicas torna difícil a administração de mudanças de forma abrangente. Além disso, ainda não está claramente definida a maneira de gerenciar o conhecimento e o “poder do intelecto”, que são bem menos tangíveis do que outras características da vida organizacional”.

Um elaborado levantamento das razões pelas quais as organizações “de todos os tipos” deveriam transformar-se em organizações de aprendizagem já foi apresentado pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD, 2001, p. 105-108):

- “As novas tecnologias de informação e de comunicação possibilitam o acesso a uma enorme quantidade de informação e de dados. Os trabalhadores com capacidades intelectuais sofisticadas e com habilidades técnicas (i.e., “trabalhadores do conhecimento”) são chamados a extrair o máximo que estas oportunidades proporcionam sem, no entanto, ficar sobrecarregados pela “carga excessiva de informação”. Além disso, essas novas tecnologias estão

acelerando o ritmo das mudanças e criando canais mais complicados de interdependência entre as pessoas. Formas de organização mais flexíveis e mais responsáveis são necessárias para adaptar-se a este novo ambiente de trabalho de “conhecimento intensivo”.

- As sociedades estão se tornando cada vez mais diversificadas, ou seja, diversificadas nos gostos pessoais, na herança étnico-cultural, no estilo de vida, e na situação socioeconômica. Ao mesmo tempo, os cidadãos estão demandando uma maior adaptação de bens e serviços aos desejos e necessidades pessoais. Em todos os países industrialmente avançados, as instituições estão sendo forçadas a satisfazer estas expectativas mais altas dos cidadãos. Aquelas que falham nesse intuito tendem a sofrer uma perda de legitimidade e de autoridade. As instituições, (tais como as instituições políticas, os serviços públicos e as profissões bem estabelecidas), precisam refletir e alavancar esta diversificação para permanecer relevantes. Isto requer a habilidade de entender as questões de diferentes perspectivas, integrar as várias idéias dentro de um “grande quadro” coerente, e compor mensagens persuasivas para uma audiência diversificada.

- A natureza das relações dentro do espaço de trabalho mudou. As formas tradicionais de autoridade de comando e controle, e de microgerenciamento estão se mostrando ineficazes. Os gerentes delegam mais e deles é exigido um repertório de habilidades que incluem o *coaching*, o mentorato e a capacidade de negociação. Os empregados precisam de habilidades para trabalhar dentro de ambientes fluidos e baseados em equipes, ou dentro de arranjos completamente novos de trabalho (por exemplo, teletrabalho). O trabalho perpassa cada vez mais transversalmente a organização, necessitando de novas formas de diminuição de fronteiras nos relacionamentos profissionais. Todas estas mudanças têm criado um espaço de trabalho mais “horizontal” que precisa de novas competências e novas práticas organizacionais. Algumas atividades ficaram sobrecarregadas pelo novo ambiente e exigem habilidades para lidar com o estresse, a carga de trabalho, e o equilíbrio entre trabalho e a vida privada.

- É fato que os recursos intelectuais de uma organização se esgotam, a não ser que sejam constantemente revigorados. Em outras palavras, um empregador não pode esperar lealdade e capacidade auto-sustentável de um empregado se ele simplesmente “minar” o conhecimento e os talentos de sua força de trabalho. Estas tendências interligadas afetam organizações de todos os tipos, sejam elas

do setor público, do setor privado, ou do terceiro setor (voluntárias e sem fins lucrativos). Existem, contudo, razões mais específicas para que o setor público necessite “aprender a aprender” mais efetivamente.

- Como sublinha Peter Aucoin, é necessário um serviço público altamente profissional para o estabelecimento de um bom governo, dentro de uma sociedade e de um sistema econômico cada vez mais complexos (Aucoin, 2000). O aprendizado está ficando cada vez mais crucial para a promoção do profissionalismo em, pelo menos, dois pontos. Primeiro, o profissionalismo é realçado por meio de investimentos ativos em conhecimento e em habilidades profissionais. Segundo, o conhecimento profissional pode ser compartilhado em uma base contínua, pelo estabelecimento de redes, tanto dentro de organizações quanto entre organizações, ou, inclusive, governos.

- Uma maior investigação está sendo implementada para que os governos sejam mais abertos, transparentes e responsáveis. Os cidadãos e a mídia demandam garantias mais concretas de que o serviço público está prestando serviços de alto valor. Isto quer dizer que as informações do governo precisam ser postas ao alcance dos cidadãos – por meio de novas tecnologias eletrônicas (governo eletrônico) e de um diálogo entre os servidores públicos e os cidadãos.

- As organizações públicas têm sido forçadas a encontrar maneiras de competir com o setor privado no recrutamento dos poucos talentos remanescentes. Por razões políticas, uma organização pública não pode oferecer salários extremamente altos e “incentivos” exorbitantes. Uma organização pública pode, por outro lado, estimular um sentimento de orgulho no serviço público e fazer investimentos ativos no desenvolvimento pessoal e profissional de um indivíduo. Em decorrência da sua ênfase histórica ao treinamento, as organizações públicas estão bem posicionadas para contribuir para com o crescimento intelectual do trabalhador e para com seu sentimento de realização pessoal.

- Vários serviços públicos em países avançados e industrializados estão enfrentando uma abertura na estrutura de idade de sua força de trabalho. A aposentadoria iminente da geração *baby-boom*, representada por várias décadas de medidas de austeridade fiscal, põe a capacidade existente de vários governos em risco. As organizações públicas precisam encontrar novas maneiras de preservar suas “memórias” organizacionais e treinar novas gerações para o serviço público.

• As políticas públicas, cada vez mais, perpassam transversalmente as estruturas governamentais tradicionais, as jurisdições governamentais e as fronteiras nacionais. Por exemplo, questões ambientais têm relação com a política industrial, com a política de recursos naturais, com a política de desenvolvimento das exportações, com o turismo, com a proteção ambiental, e com o desenvolvimento urbano, para mencionar apenas algumas. As organizações públicas precisam encontrar melhores maneiras para trabalhar horizontalmente em uma base contínua – trocando informação e empenhando-se em colaborações significativas”.

De forma diversa à do Canadá, as tentativas de adoção de qualquer “tecnologia de gestão” por parte do governo brasileiro, como a da gestão do conhecimento, por exemplo, devem atentar para a necessidade de serem tratadas, de forma estratégica, situações ou condicionantes associadas aos seguintes aspectos:

- a) desprestígio dos serviços e dos servidores públicos junto à sociedade;
- b) abandono das iniciativas de padronização e de melhoria dos procedimentos administrativos;
- c) problemas éticos, legais e de legitimação associados à administração pública e ao Estado;
- d) desequilíbrios entre cargos em comissão, contratações temporárias e quadro efetivo;
- e) descontinuidade administrativa de objetivos, estruturas e projetos e de políticas públicas;
- f) permanência de modelos, estilos e atitudes gerenciais inadequadas;
- g) irracionalidade das diferenciadas estruturas de carreiras, cargos, salários e benefícios concedidos;
- h) inadequação do quantitativo de pessoal e/ou dos níveis de capacitação e de motivação do corpo funcional;
- i) falta de padrões de interoperabilidade e de adequação (quantitativa e qualitativa) da infra-estrutura de tecnologia da informação;
- j) fragilidade do sistema de recompensas, reconhecimento e punições, voltado à melhoria do desempenho funcional e dos resultados organizacionais; e
- k) coexistência de culturas e climas organizacionais impróprios à colaboração e ao compartilhamento de conhecimentos.

Diante destas considerações, é apresentada proposta para o desenvolvimento de um modelo de gestão do conhecimento, mais adequado às peculiaridades das organizações públicas brasileiras, baseado em cinco sistemas permanentes de gerenciamento:

- a) do planejamento estratégico;
- b) da padronização de procedimentos;
- c) do capital intelectual;
- d) do ambiente de inovação; e
- e) da aprendizagem contínua.

Planejamento estratégico

Conforme Carlos Matus (*apud* Huertas, 1996, p. 14), “o planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro”, ou seja, antes de qualquer organização adotar iniciativas ou políticas de gestão do conhecimento, esta deve conhecer os seus objetivos, os seus macroprocessos, as suas atividades, os seus produtos ou serviços, assim como os recursos humanos e materiais a serem alocados, pois sem esta visão sistêmica, nem a alta direção, nem o corpo funcional podem promover a convergência de esforços e de interesses, fazer uma boa gestão ou, mesmo, obter um desempenho satisfatório.

Adicionalmente, em função do Planejamento Estratégico Situacional – PES, de Carlos Matus, ser “um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público” (Huertas, 1996, p. 22) e estar fundamentado na “teoria das situações” e na “análise situacional” (*ibidem*, p. 29), este seria o paradigma mais adequado para permitir a monitoração e a análise de informações necessárias à tomada de decisão, e que estaria contemplando uma recomendação comum às organizações privadas, mas ainda incipiente nas organizações públicas, de adotarem uma ação gerencial no sentido de prover “inteligência empresarial” ou “inteligência competitiva”, sempre que estas buscassem administrar e/ou gerir o seu conhecimento.

Padronização de procedimentos

Conforme Max Weber, apesar das disfunções há muito caracterizadas, as burocracias possuem aspectos positivos, baseando-se na divisão racional do trabalho, na formalidade e na legalidade de seus atos e na estrutura hierarquizada, de modo a obterem o máximo de eficiência. Entretanto, mesmo sabendo que as instituições públicas são atavicamente burocráticas, a atual crise administrativa não tem se restringido à descontinuidade de projetos, programas e políticas, às mudanças de diretrizes e à troca de ocupantes de cargos de confiança na alta administração a cada quatro anos, mas também em função do enfraquecimento das instituições e da função pública, em geral, os agentes políticos, não afeitos a teorias administrativas, modelos, técnicas e tecnologias de gestão, conduziram as organizações públicas a uma situação de inanição operativa, seja pelo contingenciamento de recursos, seja pela falta de estruturas mínimas de

funcionamento, seja pela falta de preservação do conhecimento técnico-administrativo e organizacional, o que transformou as organizações públicas em burocracias (agora plenas de significados negativos) prejudiciais ao fortalecimento da democracia e ao desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, de posse de um conjunto de informações geradas durante o planejamento estratégico situacional, como a missão, a visão, os objetivos estratégicos, a identificação dos seus macroprocessos e com o estabelecimento de procedimentos de avaliação do desempenho, as organizações públicas podem voltar a gerenciar os seus processos utilizando, por exemplo, o modelo de gestão do Programa de Qualidade do Serviço Público ou implantar as metodologias *Six Sigma* e *Balanced Scorecard*.

No caso de estas instituições optarem por ações de curto prazo, devem disseminar o método de gestão de processos baseado no ciclo PDCA de controle, promovendo a educação e a comunicação para todos os colaboradores e, assim, implementar infinitos ciclos de análise, de padronização (a chave para a previsibilidade da qualidade, dos custos e dos prazos dos serviços realizados) e de melhoria de seus processos e rotinas.

Conforme Falconi (1994), “não existe um método rígido de melhoria do gerenciamento” [pelas diretrizes ou de rotinas] (*ibidem*, p. 24), mas “não existe gerenciamento sem padronização” (*ibidem*, p. 31). Sendo que a garantia da qualidade dos serviços deve ser alcançada pela “prática do controle (ciclo PDCA)” (*ibidem*, p. 147), composta por três etapas: “a) definir seus padrões com base nas necessidades das pessoas; b) trabalhar conforme os padrões (manter); e c) melhorar constantemente os padrões para satisfação das pessoas” (*ibidem*, p. 148).

Após a reestruturação dos seus processos, atividades e tarefas, as organizações devem promover as devidas adaptações nas suas estruturas organizacionais, de forma a compatibilizar os processos de trabalho, os fluxos de comunicação e a hierarquia de poder, de competências e de responsabilidades, em relação aos objetivos organizacionais estabelecidos.

Capital intelectual

Assim como o planejamento estratégico e a análise, padronização e melhoria de processos, a gestão do capital intelectual – caracterizada, no item 1.3 deste trabalho, como a eficaz administração dos capitais humano, estrutural e de relacionamento – é considerada condição *sine qua non* para uma razoável gestão dos processos, dos resultados e dos recursos utilizados pelas organizações, pois esta competência está associada à manutenção da capacidade operativa e à preservação da memória organizacional, ou seja, proporciona o adequado mapeamento, a organização e a divulgação das informações e dos conhecimentos necessários à continuidade administrativa das organizações.

Ambiente de inovação

Se a gestão do conhecimento propõe-se a ser um novo modelo de gestão para as organizações (privadas e/ou públicas), nada mais coerente do que pregar a existência de novas práticas gerenciais, de estruturas organizacionais diferenciadas e de formas de organização do trabalho inovadoras que viabilizem o desenvolvimento de uma cultura organizacional que favoreça a criação e a difusão de novos conhecimentos. E nada mais desafiador do que tratar da cultura e dos valores organizacionais, dentre os ativos intangíveis das organizações, talvez os menos considerados.

Neste sentido, Nonaka e Takeuchi (1997) propuseram o estilo gerencial, denominado *middle-up-down*, como o processo gerencial mais adequado, tanto para “estimular a interação dinâmica necessária à criação do conhecimento organizacional”, como por considerarem-no “superior para a criação do conhecimento em relação aos modelos mais tradicionais” (*ibidem*, p. 141), a saber: a) hierárquico ou *top-down* (de cima para baixo), baseado na autoridade e na divisão do trabalho; e b) *bottom-up* (de baixo para cima), baseado em estruturas organizacionais mais horizontais e com maior autonomia para os indivíduos.

Nesse novo processo gerencial, denominado de *middle-up-down*, que se apropria da forma iterativa e espiral com que os conhecimentos são criados, os “gerentes de nível médio” – aqueles representantes da alta administração, que exercem funções táticas nas organizações e são os responsáveis pelo desenvolvimento das equipes de trabalho e pela adequada comunicação entre o topo (nível estratégico) e a base da estrutura organizacional (nível operacional) – são considerados, pelos autores, como “a chave para a inovação contínua”, pois seriam “o centro da gestão do conhecimento”, em função de estarem posicionados “na interseção dos fluxos vertical e horizontal de informações dentro da empresa” (*ibidem*, p. 145).

Contraditoriamente, a literatura usualmente considera que os gerentes de nível médio são os principais responsáveis pela elevada resistência às mudanças, à insuficiente delegação de competências e à inadequada comunicação entre os níveis estratégico e operacional das organizações – fundamentalmente, por temerem a perda de poder, de direitos e de privilégios – mas, exatamente, por serem o ponto nevrálgico destas questões é que devam ser considerados como “a chave para a inovação contínua”, ao viabilizarem a tradução dos conhecimentos implícitos, dos colaboradores e dos dirigentes, em conhecimentos explícitos e incorporando-os em novas tecnologias, produtos e/ou serviços.

Nonaka e Takeuchi (1997, p. 148) consideram que este modelo gerencial “é de longe o mais abrangente em termos de quem é envolvido; o mais inclusivo em termos de qual é o tipo de conhecimento criado; o

mais amplo em termos de onde o conhecimento é armazenado; e o mais flexível em termos de como o conhecimento é criado”.

Os autores também desenvolveram o conceito da “organização em hipertexto” como uma alternativa às estruturas hierárquicas tradicionais e às forças-tarefas (e, mesmo, às estruturas matriciais), que de forma coerente com a sua “espiral do conhecimento”, “colhe benefícios de ambas”, pois “a eficiência e estabilidade da burocracia aliam-se à eficácia e ao dinamismo da força-tarefa”, além de “acrescentar outro nível, à base de conhecimento, que serve como “carteira de compensação” para o novo conhecimento gerado nos níveis de sistema de negócios e equipe de projeto” (*ibidem*, p. 197).

Em relação ao ambiente e à cultura organizacional, Senge (1999, p. 491) afirma que a capacidade de uma organização difundir práticas inovadoras depende, entre outros fatores, de “uma cultura organizacional que encoraje a reciprocidade, a curiosidade e a reflexão, além das fronteiras internas e externas e de infra-estruturas de aprendizagem (meios de organizar os recursos e oportunidades para promover reflexão e compartilhamento regulares)”.

Em função de o compartilhamento do conhecimento só poder ser realizado de forma voluntária e depender intrinsecamente do grau de motivação e de confiança dos colaboradores, as organizações devem não somente disponibilizar ambientes e ferramentas tecnológicas, mas, principalmente, promover mudanças na sua cultura e nos seus valores organizacionais, com destaque para a reavaliação integrada dos seguintes aspectos:

- a) grau de transparência e *accountability* da alta administração;
- b) sistemas de punição e recompensa;
- c) participação dos colaboradores nos diferentes fóruns de formulação e de decisão;
- d) sistema de análise, padronização e melhoria de processos;
- e) atitudes gerenciais;
- f) sistemas de comunicação interna;
- g) racionalidade das estruturas, dos cargos e dos salários; e
- h) sistemáticas de avaliação de desempenho funcional e dos resultados organizacionais, entre outros.

Aprendizagem contínua

Na atual conjuntura nacional, existem poucos questionamentos às condições da exploração do trabalho e de apropriação da mais-valia, exceto em relação àquelas situações referentes ao trabalho escravo ou infantil, pois recentemente houve um “crescimento negativo” (sic) do nível de emprego e da renda do trabalhador. Neste caso, a famosa frase da

economista inglesa Joan Robinson⁶: “só há uma coisa pior do que ser explorado (pelo imperialismo), é não ser por ele explorado”, aborda a questão do desemprego de forma definitiva.

Assim, em um mundo de constantes mudanças, a máxima “não dê um peixe ao homem que tem fome, mas ensine-o a pescar” já foi assimilada há muito tempo, pois todos aqueles indivíduos que buscam melhores condições de emprego ou de inserção no mercado de trabalho precisam estar permanentemente atualizados, informados e capacitados, ou seja, devem “estar permanentemente aprendendo”.

Hoje em dia, o fato de que todos devem estar imersos em processos de aprendizagem continuada já não é novidade, e a moderna literatura preocupa-se:

a) em assinalar que o grande desafio é o de que os indivíduos devam saber “aprender a aprender”; e

b) em resgatar a importância dos processos de *learning by doing* (consagrado pelo *boom* educacional, tecnológico e produtivo dos Tigres Asiáticos), que os atuais manuais denominam de “ênfase no treinamento em ação” (Stewart, 2002, p. 358).

Assim, as organizações públicas, que, por sua vez, já estão cientes destas verdades, devem desenvolver estratégias justas, inovadoras e democráticas, de forma a que os colaboradores possam estar permanente e continuamente aperfeiçoando suas habilidades e seus conhecimentos, sem incorrer em práticas paternalistas, mas sabendo compatibilizar uma adequada gestão de competências com o alcance dos resultados político-institucionais esperados.

Conclusão

Apesar de as organizações públicas possuírem propósitos distintos das organizações privadas (para o setor público, a eficiência está associada ao atendimento das demandas da sociedade e, para o setor privado, a eficiência está vinculada a aspectos ligados à lucratividade dos empreendimentos), atualmente, as estratégias e as tecnologias utilizadas para a consecução de seus objetivos tendem a ser semelhantes, por isso este estudo busca suprir uma demanda relacionada à necessidade de a gestão do conhecimento ser mais analisada, compreendida e, conseqüentemente, melhor aproveitada pelas diferentes esferas do poder público.

Conforme apresentado neste trabalho, pode-se constatar a importância e a complexidade da gestão do conhecimento e a existência de um grande desafio para a implantação de projetos deste gênero no âmbito da administração pública brasileira, principalmente pelo predomínio de critérios políticos que moldaram um setor público carente de recursos e estruturas

minimamente capazes de responderem aos seus desafios operacionais básicos. E daí, a importância da gestão do conhecimento, como nova tecnologia de gestão a ser adaptada e plenamente usufruída para a melhoria de desempenho da função pública.

O modelo de gestão do conhecimento, aqui ajustado e proposto para o setor público, se bem utilizado, pode ser uma resposta eficiente para o enfrentamento de inúmeros problemas existentes e que, rapidamente, poderia elevar o padrão de gestão das organizações públicas, devido ao conseqüente “efeito *catch-up*” a ser obtido. Entre os economistas, este é o termo utilizado para explicar o fato de um pequeno investimento proporcionar elevadas variações nos níveis de produção e/ou desenvolvimento, em função do nível de produção e/ou desenvolvimento ser muito baixo ou quase nulo, *ceteris paribus*.

Deve-se esclarecer que as cinco dimensões do modelo de gestão apresentado deveriam constituir-se um núcleo mínimo de boas práticas organizacionais, que poderiam subsidiar o desenvolvimento de projetos-piloto em gestão do conhecimento a serem implantados por qualquer organização.

Finalmente, segundo Lévy (2000, p. 159), além das questões práticas decorrentes das novas “tecnologias da inteligência”, também devem ser discutidas todas aquelas questões “que concernem à relação com o saber, à economia do conhecimento e à relação das árvores do conhecimento com a democracia”. Outro ensinamento de Lévy (1993, p. 195) é o de que, “quanto melhor compreendermos ‘a essência da técnica’, mais se tornará claro que há espaço para uma tecnodemocracia, que em amplo espaço permanece aberto à crítica e à intervenção, aqui e agora”.

Notas

¹ Para se obter uma extensa descrição dos principais sistemas de gestão do conhecimento existentes (voltados para: a gestão de documentos e de conteúdo; taxonomia organizacional; serviços de colaboração; criação de dados e conhecimentos; redes de especialistas; portais de conhecimento; gestão de relacionamento com clientes; gestão de competências; e gestão de *e-learning*), ver Lindvall, Mikael; Rus, Ioana; e Sinha, Sachin Suman. *Software systems support for knowledge management. Journal of Knowledge Management*, vol. 7, n. 5, p. 137-150.

² Para visualizar a estrela de diorito e o conteúdo das 282 cláusulas do Código de Leis de Hamurabi, visitar o *website* da Rede Direitos Humanos e Cultura. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/ANTHIST/hamurabi.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2003.

- ³ Para obter uma digitalização da Bíblia impressa por Gutenberg, visitar o *website* da The British Library. Disponível em: <<http://prodigi.bl.uk/gutenberg/record.asp?strCopy=k&strPage=1r1&strSize=big>>. Acesso em: 22 dez. 2003.
- ⁴ Paul Mauchly também foi o inventor do *skateboard*. Na Internet, pode ser visualizada uma prévia do documentário intitulado: “*Mauchly: The Computer and the Skateboard*”. Disponível em: <<http://www.blastoffmedia.com/mauchly/preview.htm>>. Acesso em: 01 fev 2004.
- ⁵ Wenger, Etienne C. & Snyder, W. M. *Communities of Practice: The Organizational Frontier*. Harvard Business Review, jan-fev 2000, p. 139-145.
- ⁶ Para saber mais sobre a economista Joan Violet Robinson (1903 – 1983), ler trabalho de Cláudia Heller, professora do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, intitulado “*Joan Robinson – Bibliografia ampliada*”. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/revistas/socinfo/artigos/heller1.htm>>. Acesso em: 02 fev 2004.

Referências bibliográficas

- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- CAMPOS, Vicente Falconi. *TQC: gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1994.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CCMD Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão. Canadá: organizações de aprendizagem no setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 52, n.3, p. 101-122, jul.-set. 2001.
- DAVENPORT, Thomas H. e PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DRUCKER, Peter. *A sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1993.
- _____. *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1999.
- HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- KLEIN, David A. *A gestão estratégica do capital intelectual: recursos para a economia baseado em conhecimento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.
- LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.
- LÉVY, Pierre e AUTHIER, Michel. *As árvores de conhecimentos*. São Paulo: Editora Escuta, 2000.
- NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- SENGE, Peter. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. São Paulo: Best Seller, 1998.

SENGE, Peter. A dança das mudanças. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

STEWART, Thomas A. Capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. A riqueza do conhecimento: o capital intelectual e a nova organização do século XXI. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SVEIBY, Karl Erik. A Nova Riqueza das Organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TERRA, José Cláudio Cyrineu. Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial: uma abordagem baseada no aprendizado e na criatividade. São Paulo: Negócio Editora, 2001.

TERRA, José Cláudio Cyrineu e GORDON, Cindy. Portais corporativos: a revolução na gestão do conhecimento. São Paulo: Negócio Editora, 2002.

Resumo
Resumen
Abstract**Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público***Espartaco Madureira Coelho*

O conhecimento e a gestão do conhecimento têm sido focos de uma intensa discussão sobre como as organizações privadas podem obter vantagens competitivas e atingir elevados patamares de flexibilidade, produtividade e inovação, sem que, no entanto, esta disciplina seja devidamente debatida e/ou incorporada pelo setor público brasileiro.

A partir da perspectiva dos autores de maior prestígio no assunto, este trabalho apresenta os principais conceitos e aspectos relacionados a este novo paradigma de gestão organizacional, de modo a identificar quais seriam os principais desafios para a implantação de projetos de gestão do conhecimento no âmbito da administração pública.

Adicionalmente, este trabalho propõe a adoção de um novo modelo de gestão do conhecimento, mais consistente e adequado às organizações públicas.

O modelo de gestão apresentado propõe-se a servir como subsídio para um debate teórico e metodológico sobre como a gestão do conhecimento poderia ser incorporada à tarefa de buscar melhores níveis de gestão para as organizações públicas brasileiras, de forma a torná-las mais capacitadas a fazerem frente às interferências que já provocaram a falência das instâncias de planejamento e orçamento no setor público, o abandono da padronização e da melhoria dos procedimentos administrativos, a desestruturação da função pública e das políticas de recursos humanos, a persistente descontinuidade de projetos e de políticas públicas, assim como permita resgatar a credibilidade nos mecanismos internos de repressão e de punição àqueles agentes que adotam práticas ou condutas que vão de encontro aos princípios morais e às normas jurídicas estabelecidas.

La gestión del conocimiento como sistema de gestión para el sector público*Espartaco Madureira Coelho*

El conocimiento y la gestión del conocimiento han sido focos de una intensa discusión sobre cómo las organizaciones privadas pueden obtener ventajas competitivas y alcanzar elevados niveles de flexibilidad, productividad e innovación, sin que, sin embargo, esa disciplina sea debidamente debatida y/o incorporada por el sector público brasileño.

A partir de la perspectiva de los autores de más prestigio en el asunto, este trabajo presenta los principales conceptos y aspectos relacionados con este nuevo paradigma de gestión organizacional, de manera a identificar cuales serían los principales desafíos para la implantación de proyectos de gestión del conocimiento en el ámbito de la administración pública.

Adicionalmente, este trabajo propone la adopción de un nuevo modelo de gestión del conocimiento, más consistente y adecuado a las organizaciones públicas.

El modelo de gestión presentado se propone servir como subsidio para un debate teórico y metodológico sobre cómo la gestión del conocimiento podría incorporarse a la tarea de buscar mejores niveles de gestión para las organizaciones públicas brasileñas, de manera a volverlas más capaces de hacerles frente a las interferencias que ya han causado el fracaso de las instancias de planificación y presupuesto en el sector público, el abandono de la estandarización y la mejoría de los procedimientos administrativos, la de-estructuración de la función pública y de las políticas de recursos humanos, la persistente falta de continuidad de proyectos y de políticas públicas, y que permita rescatar la credibilidad de los mecanismos internos de represión y de punición de aquellos agentes que adoptan prácticas o conductas que entran en conflicto con los principios morales y las normas jurídicas establecidas.

Knowledge management as a management system for the public sector

Espartaco Madureira Coelho

Knowledge and knowledge management have been the focal points of an intense discussion on how private organisations can obtain competitive advantages and attain high thresholds of flexibility, productivity and innovation, without, however, this discipline having being duly debated and/or incorporated by the Brazilian public sector.

Starting from the perspective of the most prestigious authors who have written on the matter, this work presents the main concepts and aspects pertaining to this new paradigm of organisational management, in order to identify which would be the major challenges in view of putting in place knowledge management projects within public administration.

In addition, this work proposes the adoption of a new model of knowledge management that is more consistent and adapted to public organisations.

The management model presented is aimed at informing a theoretical and methodological debate on how knowledge management might be incorporated to the task of seeking better levels of management for Brazilian public organisations, in order to better equip them to face the interferences that have already brought about the failure of planning and budgeting decision-making levels in the public sector. It is also aimed at the abandonment of standardisation and at the improvement of administrative procedures, at the destructuring of public service and of human-resource policies, as well as at tackling the persistent discontinuity of projects and public policies, and at redeeming the credibility of internal mechanisms of repression and punishment applied to those agents who adopt practices or behaviours that conflict with moral tenets and established legal norms.

Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos

Alessandro Ferreira dos Passos

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 55
Números 1 e 2
Jan-Jun 2004

Introdução

A criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), bem como a criação e estruturação das demais políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego hoje em funcionamento, tem seu marco temporal com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT foi criado em janeiro de 1990¹, e é hoje o eixo de financiamento e articulação, a partir do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), das políticas públicas de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego – Programa do Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Qualificação Profissional e o próprio (Proger), tendo como principais fontes de recursos as contribuições para o PIS/Pasep² e suas receitas de aplicações financeiras.

O Proger foi criado, por um lado, a partir da idéia de otimizar, do ponto de vista social, a utilização das disponibilidades financeiras do FAT, então integralmente aplicadas no fundo extramercado do Banco do Brasil, de modo a meramente preservar a integridade de seu patrimônio³. Tais disponibilidades passaram a poder ser alocadas, no montante excedente à Reserva Mínima de Liquidez (RML)⁴, nas instituições financeiras federais, sob a forma de depósitos especiais remunerados⁵, viabilizando o programa.

O mecanismo de depósitos especiais prevê a remuneração, ao FAT, dos recursos alocados dessa forma nas instituições financeiras pela taxa média do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), e, enquanto liberado ao tomador final pela instituição financeira até o prazo de amortização do recurso, pela Taxa de Juros de Longo-Prazo (TJLP)⁶, notadamente subsidiada. Dessa maneira, permitiu-se ao FAT disponibilizar

Alessandro
Ferreira dos
Passos é mestre
em economia
pela UFF e
Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
atualmente em
exercício no
Ministério da
Previdência
Social

Contato:
alessandro.passos@previdencia.gov.br

um fundo de recursos para empréstimos a taxas subsidiadas sob condições específicas definidas pelo Codefat, utilizando os recursos de suas disponibilidades financeiras.

Foi especificamente no ano de 1994, através da Resolução nº 59 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que se instituiu o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com objetivo de gerar emprego e renda através de linhas de crédito especiais associadas à assistência técnica e gerencial, para micro e pequenos empreendedores, formais e informais, assim como para cooperativas e associações de trabalhadores, enfim, englobando setores que tradicionalmente não têm acesso ou têm dificuldades em obter crédito do sistema financeiro formal. Podemos subdividir o público-alvo do Proger urbano em três grupos, a saber: (i) pessoas físicas, compreendendo essencialmente os miniempreendimentos do setor informal, recém-formados e autônomos; (ii) pessoas jurídicas, incluindo-se neste grupo as micro e pequenas empresas do setor formal, e (iii) cooperativas e associações. O objeto de análise, neste trabalho, é especificamente o Proger urbano na sua linha de financiamento para pessoas jurídicas.

Já foram realizadas duas avaliações do Proger, que serão apresentadas com maior detalhamento mais à frente : a primeira feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE (1999), baseada em questionários aplicados aos seus beneficiários, e a segunda, mais recente, compõe a primeira experiência de avaliação do programa baseada no cruzamento dos dados do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger, o SAEP, com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, o CAGED (Passos e Costanzi, 2002), e serve de base para este trabalho. Ambas focam como resultado do programa a geração de empregos per se, ou seja, a variação no estoque de empregados dos estabelecimentos financiados após o crédito como resultado do programa.

A questão que fica sem resposta nas duas experiências de avaliação anteriores, entretanto, é: os empregos gerados nos empreendimentos financiados no âmbito do programa teriam sido gerados de qualquer forma, isto é, mesmo na ausência do financiamento ? Dito de outra forma, quantos dos empregos gerados pelos empreendimentos financiados devem-se efetivamente ao financiamento?

Esta certamente não é uma pergunta fácil de se responder. Sob condições ideais, o procedimento padrão a ser adotado seria, similarmente a um teste de eficácia de um medicamento, uma análise de impacto experimental, envolvendo a seleção aleatória de um grupo de empresas que seria também aleatoriamente dividido em dois grupos iguais – um que receberia o tratamento e outro que não o receberia – de modo que pudesse ser acompanhada *pari passu* a divergência do comportamento dos dois grupos em termos da variável dependente objeto do estudo, qual seja, o

estoque de empregados (Freeman et al, 1989). A dimensão dessa divergência nos proporcionaria o impacto da política em termos da variável tomada para análise, ou seja, quantos empregos se estima que são decorrentes unicamente do financiamento.

No entanto, o principal passo do procedimento descrito acima não é possível no nosso caso: a seleção aleatória das empresas, tanto das que tomariam o crédito quanto daquelas que não o receberiam. Isso porque, por um lado, o processo de concessão do crédito, que envolve a escolha das empresas que terão acesso ao crédito, mesmo no âmbito do Proger, é de responsabilidade do agente financeiro, que assume o risco da operação perante o FAT; por outro lado, é obviamente impossível vedar a uma pessoa jurídica o acesso ao crédito em nome da ciência.

Isso nos conduziu à necessidade de buscar adequar as condições observáveis, possíveis, àquelas desejáveis em um método experimental como o descrito acima. Ou seja, ao invés de realizar um experimento, deliberadamente aplicando o tratamento sobre um grupo delimitado a priori, buscar conhecer, ex post, os resultados do tratamento aplicado sobre um grupo delimitado de forma não aleatória, simplesmente a partir da observação do tratamento levado a cabo em condições normais, não efetivamente implementando-o sob condições ideais, conforme veremos.

Objetivo

A hipótese central assumida foi a de que programas de financiamento a micro e pequenas empresas, i.e., a oferta de recursos para financiamento de investimento em capital fixo a taxas de juros subsidiadas para micro e pequenas empresas que, alternativamente, teriam dificuldade de acesso a crédito, enquanto políticas ativas de emprego, têm impacto positivo sobre a geração de postos de trabalho na economia. O objetivo deste trabalho foi: (i) desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho; (ii) testar a hipótese central, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico – a linha do Proger urbano voltada para micro e pequenas empresas; (iii) estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico, e então (iv) fazer uma análise custo-benefício dessa política.

O trabalho se desenvolveu, portanto, em torno de duas avaliações fundamentais, no âmbito do Proger Urbano, da linha de crédito para micro e pequenas empresas, quais sejam: (i) avaliação do programa, envolvendo a análise da geração de postos de trabalho formais diretos no setor formal da economia *per se* e avaliação de impacto do programa; e (ii) estimação dos custos efetivos do programa.

O objetivo fundamental desta nova avaliação do Proger, contudo, não diz respeito aos resultados, mas a apresentar uma nova metodologia

de avaliação do programa, de baixo custo, voltada para o seu impacto em termos da geração de empregos pelo financiamento, o que, comparada com a estimação dos seus custos efetivos para o gerente da política – o Ministério do Trabalho e Emprego – nos fornece parâmetros contundentes de eficiência e efetividade. Neste sentido, apresentaremos ainda neste artigo alguns resultados de avaliações anteriores do Proger, como forma de ilustrar o contexto em que esta nova avaliação se insere.

Avaliações anteriores do programa

A avaliação realizada pelo Ibase

Uma primeira experiência de avaliação do programa, realizada pelo Ibase, utilizou da aplicação de questionários a partir de visitas *in loco* a uma amostra dos empreendimentos financiados, e buscou extrair todo tipo de informação sobre o perfil dos seus beneficiários, como gênero, cor, nível educacional e demais condições socioeconômicas, bem como avaliar em que medida variou a renda e a quantidade de empregos gerados diretamente pelo empreendimento, no intuito de avaliar o impacto do programa em termos dessas variáveis, a partir da comparação da situação dos empreendimentos financiados antes e depois do programa. Trata-se, portanto, de uma avaliação pontual, realizada nos moldes tradicionais, e abrangente no que diz respeito à variedade de informações geradas. Apresentaremos aqui alguns resultados dessa avaliação.

De acordo com o estudo, o Proger Urbano cumpriu seu papel de dar crédito a quem não tinha acesso, tendo sido responsável pela primeira experiência de crédito para 78% dos beneficiários do programa. Foi detectado um aumento médio da renda de cerca de 18%, sendo que 48,4% e 58,5% dos beneficiários diretos tiveram, respectivamente, aumento dos lucros e dos postos de trabalho gerados (Ibase, 1999).

Foi verificada a geração de novas ocupações a um custo médio de R\$ 7.083,33, considerando, neste cálculo, postos de trabalho formais (com carteira assinada) e informais (sem carteira, assalariados temporários, familiares não-remunerados, sócios). Um dos problemas verificados foi o da dissociação entre crédito, capacitação e acompanhamento: apenas 23% dos beneficiários dos empréstimos teriam recebido capacitação gerencial.

Em relação ao ponto frágil verificado, deve-se dizer que o quadro não parece ter se revertido significativamente. Além disso, o acompanhamento, realizado pelas Secretarias de Estado, foi interrompido em 1999. Essa interrupção, bem como o fim da exigência de que os processos deixassem de ser apreciados pelas Comissões de Emprego, terminou por tornar a execução do programa bastante distante e desintegrada da atuação

das Comissões de Emprego e das políticas executadas pelas Secretarias de Trabalho Estaduais.

Por fim, a pesquisa do Ibase conclui que o impacto do Proger no combate à pobreza é significativo, pois embora parte dos beneficiários diretos do crédito não sejam pobres, o acesso ao crédito teria gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade (dos trabalhadores que conseguiram novas ocupações, 48% eram apenas alfabetizados ou analfabetos). Esse ponto também foi objeto de análise na primeira experiência de avaliação do Proger via cruzamento dos dados do Saep e do Caged.

A primeira experiência de cruzamento Saep x Caged

O objetivo deste item é apresentar, de forma igualmente sucinta, uma breve análise dos resultados do cruzamento das operações contratadas entre 1998 e 2000 realizada por Passos e Costanzi (2002), que constitui o ponto de partida da metodologia de avaliação de programas de financiamento que é objeto deste artigo, e será apresentada mais à frente.

Esta primeira experiência de cruzamento de dados se ateve unicamente aos postos de trabalho gerados, enquanto variável *proxy* de resultado do programa – e seu principal resultado, enquanto política ativa de emprego – de modo que não pretendia, pelo menos *a priori*, substituir, mas complementar a metodologia de avaliação tradicional. Os dados primários para a avaliação foram extraídos a partir do cruzamento de dados de dois bancos de dados já disponíveis no Ministério do Trabalho em Emprego: o banco de dados do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), e o do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Esta análise descreveu, portanto, o desempenho dos empreendimentos financiados de janeiro de 1998 a dezembro de 2000 capturados pelo cruzamento em termos de geração de empregos, e demonstrou a fertilidade dos dados gerados a partir do instrumento do cruzamento.

Em síntese, foram analisadas 28.993 operações realizadas pelo Proger urbano nos anos de 1998, 1999 e 2000, sendo estudada a movimentação do emprego formal destas empresas, no Caged, do momento da liberação do crédito até abril de 2001. Nestas cerca de 29 mil operações foi constatado, conforme pode ser visto pela Tabela 1, que (i) 3.671 (12,72% do total) empresas beneficiárias do Proger urbano informaram movimentação líquida nula no Caged no período da liberação do crédito até abril de 2001; (ii) 5.731 (19,86% do total) empreendimentos que receberam crédito do Proger registraram variação do emprego direto formal líquido negativa no período da liberação do crédito até abril de 2001, com perda total de

19.871 postos de trabalho com carteira assinada, e (iii) 10.296 (35,68% do total) empreendimentos obtiveram aumento do emprego direto formal líquido, registrando geração (líquida) de 43.657 postos de trabalho formais diretos. Portanto, entre as empresas que informaram o Caged, 52,27% apresentaram variação positiva de postos de trabalho.

Tabela 1: Resumo primário do cruzamento

Situação	Nº de operações	% do total	Empregos formais diretos gerados
Não informaram movimentação no Caged	9.161	31,74%	0
Informaram movimentação líquida nula no Caged	3.671	12,72%	0
Informaram movimentação líquida negativa no Caged	5.731	19,86%	-19.104
Informaram movimentação líquida positiva no Caged	10.296	35,68%	43.214
Total	28.859	1	24.110

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

No total, foram gerados, em termos líquidos, portanto, 24.110 postos de trabalho diretos e com carteira assinada, em 28.859 operações de crédito que somaram o valor total de R\$ 627,9 milhões. No entanto, estes dados podem fornecer uma fotografia distorcida da realidade, pelo fato de existirem 9.240 empreendimentos que não informaram nenhuma movimentação no Caged. Embora tal fato possa decorrer de que, realmente, a empresa não tenha realizada nenhuma admissão ou demissão, existe a possibilidade de que tenha ocorrido subnotificação, ou seja, tenha ocorrido movimentação sem que tenha havido a notificação da mesma por parte da empresa junto ao Caged ou ao Ministério do Trabalho e Emprego. Considerando apenas os empreendimentos que informaram alguma movimentação ao Caged, correspondentes aqui a 19.698 operações, no valor total de R\$ 475,6 milhões, resulta no custo médio por emprego formal gerado de R\$ 19.724,01 ou 1,22 ocupações com carteira assinada por operação de crédito, como pode ser visto pela Tabela 2.

Tabela 2: Estimativa do custo médio de geração de emprego formal direto considerando apenas MPE's que informaram movimentação no Caged

Nº de operações (a)	Vlr total financiado – em R\$ milhões (b)	Empregos formais diretos (c)	(b/c) - Em R\$ 1,00	(c/a)
19.698	475,6	24.110	19.724,01	1,22

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego)

O mecanismo de cruzamento permite desagregações dos resultados referentes às admissões líquidas e dos resultados referentes ao total de admissões geradas. Com efeito, os resultados referentes ao quantitativo de admissões líquidas geradas pelos empreendimentos financiados resultantes do cruzamento podem ser desagregados em quatro níveis:

- Temporal: de 6 meses antes do crédito até 3 a 4 anos depois do crédito;
- Espacial: Brasil, Regiões, UF, Município;
- Setorial: de três setores até 466 setores (de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – Cnae 5 dígitos);
- Por agente financeiro: Banco do Brasil, Caixa e Banco do Nordeste.

No que tange o total de admissões geradas, além das quatro desagregações acima, o cruzamento permite analisá-las sob dois aspectos adicionais:

- Em termos de classificação da ocupação gerada (de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO);
- Em termos do salário inicial da ocupação gerada.

Diversas análises, envolvendo a amplitude total das desagregações acima, foram realizadas. Do ponto de vista regional, por exemplo, foi verificado maior desempenho de geração de empregos relativamente ao montante financiado nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, como era de se esperar, diante das Regiões Norte e Nordeste⁷. Analisando por agente financeiro, os empreendimentos financiados pelo Banco do Brasil apresentaram menor relação valor financiado/empregos gerados, com pequena diferença em relação àqueles financiados pela Caixa e uma diferença substantiva em relação aos financiados pelo Banco do Nordeste⁸.

Deve-se considerar, na comparação feita, a limitação geográfica da atuação do Banco do Nordeste, restrita à Região Nordeste e ao norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Como se pôde verificar na análise regional feita anteriormente, as Regiões Nordeste e Norte possuem o pior desempenho em termos de geração de empregos. Por outro lado, não é possível atribuir *a priori* um sentido a essa causalidade, ou seja, não há como dizer que a atuação do Banco é ruim pela sua restrição ao Nordeste, bem como também não é possível afirmar que o desempenho da Região Nordeste é ruim por conta da atuação do banco. Ou mesmo que o resultado verificado deva-se a uma soma das duas coisas.

Do ponto de vista setorial, a geração de empregos no âmbito dos segmentos industriais foi mais intensa que nos demais setores – comércio e serviços – também proporcionalmente ao montante financiado. Esse resultado difere de um certo “senso comum” segundo o qual o custo por emprego gerado seria menor no setor de serviços *vis-à-vis* a indústria.

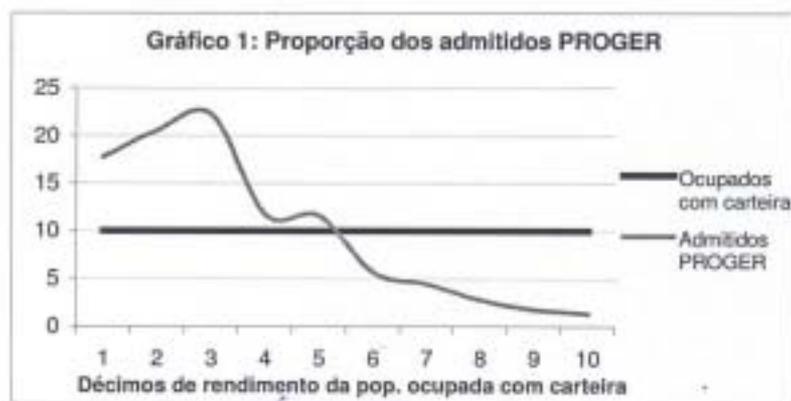
Uma das possíveis explicações para esse resultado deve ser o fato de a análise ter-se restringido à geração de empregos formais, sem levar em consideração postos de trabalho informais. Além disso, as micro e pequenas indústrias apresentam caráter muito mais intensivo em mão-de-obra que a média do setor como um todo⁹.

Um dos principais resultados apresentados na análise deste cruzamento foi a comparação entre a geração de empregos diretos com carteira assinada nos seis meses pós-crédito frente aos seis meses pré-crédito. Com efeito, essa variável se elevou, nas MPE's apoiadas, em 34,8% relativamente aos 6 meses anteriores ao crédito, muito embora tenha sido verificada, em média, uma geração de empregos considerável de contratação de mão-de-obra também no período pré-crédito.

Nesta mesma linha o estudo comparou ainda o crescimento total, em 1 ano, do emprego no conjunto das micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano com aquele verificado para o total das micro e pequenas empresas no Brasil. Neste exercício foi constatado que, enquanto as micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano em janeiro de 1998 tiveram crescimento médio do emprego com carteira assinada de 29,91% ao longo do ano de 1998, o conjunto das micro e pequenas empresas no Brasil, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, apresentou incremento médio de 2,64% do emprego formal no mesmo período. Em comparação semelhante para o ano de 1999, foi observado que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo Proger Urbano tiveram incremento do número de empregos de carteira assinada de 4,25%, enquanto as micro e pequenas empresas como um todo registraram alta de 2,23%. Trata-se, certamente, de uma análise bastante simplificada que, e.g., ao tomar todo o universo do CAGED para comparação com o desempenho dos empreendimentos financiados, esbarra em vieses como os de região e setor. De qualquer forma, já registra a preocupação com a necessidade de se avaliar o impacto do crédito em contraposição à análise da geração de empregos *per se* pelos empreendimentos financiados.

A partir dos dados relativos às admissões nos empreendimentos financiados oriundos do cruzamento, especialmente no que diz respeito à informação do valor dos salários das ocupações geradas, foi possível ainda realizar uma análise da focalização do programa na sua linha voltada para micro e pequenas empresas. Tal análise diz respeito não aos seus beneficiários diretos, mas à distribuição salarial das admissões geradas pelos empreendimentos financiados, e compõe estudo mais amplo sobre a focalização das políticas públicas de emprego no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – envolvendo, ainda, portanto, o Plano Nacional de Qualificação Profissional, a Intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego (Neves, Paiva & Passos, 2002). O trabalho buscou então

avaliar em que medida a distribuição dos salários das 143.030 admissões ocorridas nas micro e pequenas empresas financiadas acompanhava a distribuição de rendimentos das ocupações com carteira de trabalho assinada no Brasil, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. O resultado pode ser graficamente demonstrado conforme a seguir.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Caged/MTE e da PNAD/IBGE. In: Neves, Paiva e Passos (2002).

Gráfico 1: Proporção dos admitidos Proger

No gráfico apresentado, a curva dos “admitidos Proger” indica, para cada decil de faixa salarial da população ocupada com carteira de trabalho assinada (de acordo com a PNAD-99), a proporção dos postos de trabalho gerados pelos empreendimentos financiados. Ou seja, indica em que medida cada decil de rendimento da população com carteira de trabalho assinada está sub ou sobre-representado dentro do universo de admissões geradas pelos empreendimentos financiados no âmbito Proger Urbano.

Percebe-se, portanto, que os empregos formais gerados pelo programa estão concentrados nos grupos de menor renda. A chance de trabalhadores (com carteira) dos três primeiros decis de rendimento serem encontrados entre os contratados por firmas que realizaram operações do Proger é de 1,8, 2,1 e 2,2 vezes maior que a de serem encontrados entre o total dos ocupados. Tal análise corrobora ainda um resultado encontrado pela avaliação do programa feita pelo Ibase (1999), já mencionado, de que muito embora parte dos beneficiários diretos do crédito não sejam pobres, o acesso ao crédito teria gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade.

Metodologia

O primeiro objetivo traçado para este trabalho foi o de desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho. A metodologia foi desenvolvida tendo por base o Proger Urbano, na sua linha voltada para micro e pequenas empresas. Neste sentido, já foram recapituladas avaliações passadas do programa, uma, feita pelo Ibase (1999) e outra, realizada por Passos e Costanzi (2002). Ambas as pesquisas apresentam resultados em termos da geração de empregos e/ou de postos de trabalho no âmbito dos empreendimentos financiados, sem, porém, atribuí-los de forma categórica ao financiamento. E é essa relação de causalidade ausente nos trabalhos anteriores que se buscou verificar. Ou seja, em vez de mensurar os empregos que são gerados pelos empreendimentos financiados, estimar o impacto do crédito sobre o estoque de empregos dos empreendimentos financiados.

A metodologia desenvolvida neste trabalho também se baseia no cruzamento de dados do Saep e do Caged, porém extrai deste a informação do estoque de empregados das MPE's, ao invés dos dados relativos às admissões e demissões, por proporcionar, em série temporal, uma informação mais confiável. Introduz a figura dos grupos de controle, extraídos do próprio Caged, e similares aos empreendimentos financiados, na data do financiamento, em termos do seu porte, microrregião (IBGE) e o setor, de acordo com a classificação Cnae, nível de agregação de dois dígitos.

Grupos de controle

O fato de uma empresa ter gerado ou destruído determinado número de empregos depende, obviamente, não apenas do crédito ou apoio obtido do Proger urbano, mas também de outros fatores exógenos ao programa. Uma determinada micro ou pequena empresa pode ter apresentado redução do estoque de emprego formal, mesmo com apoio do Proger urbano, mas, na realidade, poderia ter redução do nível de emprego ainda maior, ou mesmo quebrar, se não fosse o apoio do Proger, ou *vice-versa*. Enfim, os resultados obtidos não podem ser considerados uma análise de impacto, conforme alertado no próprio estudo, tendo em vista que não foram excluídas as influências de fatores exógenos ao Proger urbano que certamente também influenciam o nível de emprego.

Recentemente, um estudo de Barros e Carvalho (2002), ao avaliar os resultados da primeira experiência de cruzamento realizada por Passos e Costanzi (2002), afirmou que, das 24.110 admissões líquidas geradas pelos empreendimentos financiados verificadas no estudo, apenas 35% poderiam lhe ser atribuídas – o que, vale reforçar, não vai de encontro

aos resultados apresentados pelo estudo em tela, uma vez que ele prescinde de atribuir estritamente ao programa qualquer desempenho verificado, conforme já mencionado. O número apresentado tem sua referência nos resultados do primeiro cruzamento especificamente no tocante ao aumento percentual das admissões líquidas nos seis meses após o crédito relativamente aos seis meses anteriores ao crédito verificado, qual seja, de 34,8%.

O raciocínio que fundamenta o argumento apresentado por Barros e Carvalho (2002) é evidente. Dado que as empresas já vinham apresentando geração de postos de trabalho antes do financiamento, o que importa não é simplesmente o quanto elas geram após o financiamento; elas poderiam eventualmente continuar gerando novos postos de trabalho na ausência do financiamento. O que importa é a diferença entre o padrão de geração de postos de trabalho antes do financiamento e depois.

A atribuição categórica de 35% das admissões líquidas geradas no âmbito dos empreendimentos financiados ao programa, contudo, tem seus problemas, apesar de certamente constituir uma boa tentativa a partir dos dados então disponíveis. Tal análise fica prejudicada por (i) não ser capaz de dissociar efeitos de demais variáveis relevantes como, e.g., a conjuntura econômica, ao desempenho das empresas observadas e por (ii) supor uma certa ‘perenidade’ no aumento da velocidade de expansão das empresas acompanhadas nos seis meses pós-crédito para todo o período pós-crédito, sob análise que, em alguns casos, é superior a três anos, ou seja, não há como afirmar que o efeito pós-crédito de 35% de aumento médio no padrão de geração de postos de trabalho se sustente ao longo do tempo indefinidamente.

A fim de buscar avaliar de forma mais efetiva o impacto do financiamento sobre a geração de postos de trabalho no âmbito dos empreendimentos financiados, foi gerado, neste estudo, um grupo de controle no âmbito do universo dos empreendimentos declarantes do Caged.

O grupo de controle foi definido no nível do empreendimento financiado. Para cada empreendimento financiado, foi tomado um grupo de controle para avaliação do impacto do programa, contendo todas as micro e pequenas empresas do universo do Caged pertencentes ao mesmo corte regional, setorial e de porte a que pertence a micro ou pequena empresa financiada:

- Corte regional: foi tomado para o corte regional a definição de microrregião adotada pelo IBGE. Com efeito, tal definição busca reunir municípios de áreas contíguas com características gerais semelhantes, buscando refletir diferentes realidades entre municípios dentro de uma mesma unidade de Federação e semelhanças entre municípios de unidades da Federação distintas.

- Corte setorial: para este corte foi tomada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), sendo considerados do mesmo setor empreendimentos com a mesma classificação CNAE no nível dos seus dois primeiros dígitos.

- Corte por porte: Para a definição do porte do empreendimento foi considerado o estoque de empregados na data do financiamento. Foram utilizadas as seguintes faixas de tamanho dos empreendimentos: 1 a 4 empregados; 5 a 9; 10 a 19; 20 a 49; e ainda *outliers* – somente 251 financiamentos – na faixa de 50 empregados ou mais.

O processo de criação do grupo de controle buscou compor, para cada financiamento, um grupo-espelho homogêneo em termos de características relevantes para a geração de postos de trabalho encontradas no empreendimento financiado, verificadas na data do financiamento. Assume-se, portanto, que essas três características sejam relevantes para o desempenho das empresas em termos de geração de postos de trabalho, tendo sido selecionada, para cada financiamento, a maior quantidade possível de empreendimentos similares em termos dessas variáveis, a fim de maximizar a confiabilidade do desempenho médio verificado e tomado para comparação, possibilitando análises comparativas com maior grau de confiança.

Análise dos dados

Na análise primária dos dados foi selecionado um grupo ideal de empreendimentos, em termos da complexidade de seus dados e, para uma análise geral mais precisa esse grupo ideal foi dividido em cinco grupos distintos em termos da quantidade de informações de estoque de empregados do período pós-crédito sob análise e, portanto, em termos da data do financiamento. Dessa forma evitou-se, por exemplo, somar vetores com informação de estoque de empregados até 36 meses pós-crédito com outros que não a possuem, e simplesmente repetem (por um critério metodológico) a última informação de estoque de empregados disponível, pelo fato de o seu período de 30 a 36 meses pós-crédito estar cronologicamente situado além de fevereiro de 2003, que é a última competência que compõe a base de dados Caged tomada. As razões da divisão adotada talvez fiquem mais claras observando os dados da tabela 3.

Sabendo então que a última competência disponível dos dados do Caged é fevereiro/2003, pudemos então dividir o conjunto de dados resultantes do cruzamento em cinco períodos de financiamento homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise:

- 1) operações contratadas em janeiro/2000;
- 2) operações contratadas entre fevereiro e julho de 2000;
- 3) operações contratadas entre agosto de 2000 e janeiro de 2001;
- 4) operações contratadas entre fevereiro e julho de 2001;
- 5) operações contratadas entre agosto e dezembro de 2001.

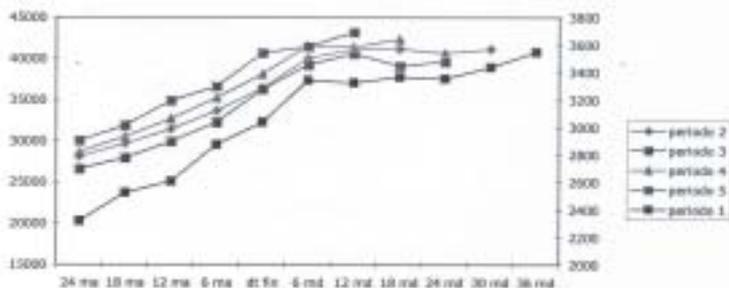
Tabela 3: Comportamento ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Estoque de empregados	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5
24 ma	2319	28078	26581	28628	30028
18 ma	2523	29637	27953	30534	31877
12 ma	2607	31424	29919	32634	34877
6 ma	2876	33623	32242	35254	36638
3 ma	2934	34607	33877	36142	38070
2 ma	2968	35073	34733	36561	39004
1 ma	2916	35649	35611	37365	40001
dt fin	3036	36441	36270	38109	40688
6 md	3342	40050	39243	41603	41429
12 md	3325	41110	40609	41399	43195
18 md	3366	41187	39120	42381	
24 md	3355	40638	39640		
30 md	3437	41116			
36 md	3547				

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Dessa forma, levando em consideração que as informações sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados estão dispostas na periodicidade de seis em seis meses contados a partir da data de financiamento, temos que os empreendimentos que tomaram financiamento no período (1) têm informação de estoque de empregados em 36 meses de seu período pós-crédito; os empreendimentos que tomaram crédito no período (2) têm informação de estoque em 30 meses do seu respectivo período pós-crédito, e assim por diante até o período (5), que possui apenas 12 meses pós-crédito de informação disponível de estoque de empregados.

A tabela apresenta os dados do somatório dos estoques de empregados dos empreendimentos financiados, separados nos cinco períodos temporalmente distintos. Os estoques informados correspondem à informação no final do período respectivo. Por exemplo, o estoque na data do financiamento é o estoque do empreendimento no final do mês em que o empreendimento foi financiado.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 2: Comportamento ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

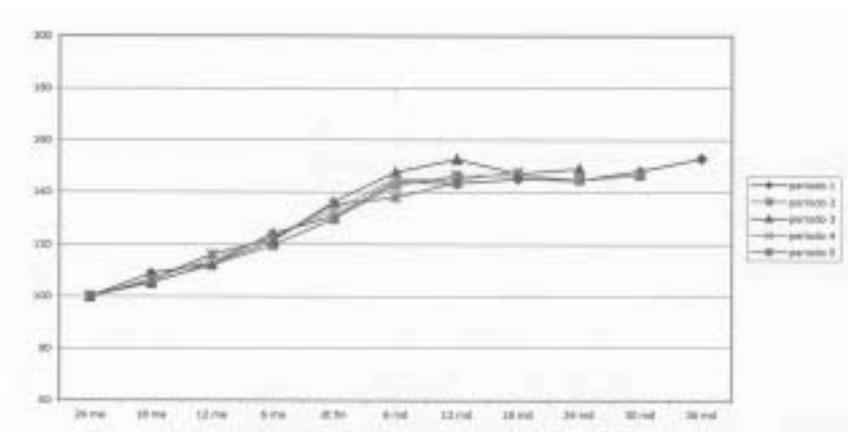
O gráfico permite melhor visualização dos dados da Tabela 3. Como se pode ver, há uma certa similaridade de comportamento dos diferentes grupos ao longo do tempo. Essa análise, no entanto, pode padecer de certa imprecisão por diferenças escalares. Foi, inclusive, necessário trabalhar com dois eixos, a fim de colocar, visualmente, em mesmo plano, os dados dos empreendimentos do período 1 – somente aqueles financiados em janeiro/2000 – e os restantes. Essas diferenças nos dados absolutos podem levar a conclusões imprecisas ao comparar variações entre grupos.

Tabela 4: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos cinco grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Estoque de empregados (24 ma = 100)	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Período 5
24 ma	100	100	100	100	100
18 ma	108,80	105,55	105,16	106,66	106,16
12 ma	112,42	111,92	112,56	113,99	116,15
6 ma	124,02	119,75	121,30	123,15	122,01
3 ma	126,52	123,25	127,45	126,25	126,78
2 ma	127,99	124,91	130,67	127,71	129,89
1 ma	125,74	126,96	133,97	130,52	133,21
dt fin	130,92	129,78	136,45	133,12	135,50
6 md	144,11	142,64	147,64	145,32	137,97
12 md	143,38	146,41	152,77	144,61	143,85
18 md	145,15	146,69	147,17	148,04	
24 md	144,67	144,73	149,13		
30 md	148,21	146,43			
36 md	152,95				

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Transformamos, na Tabela 4, os dados absolutos do Gráfico 2 em índices com base nos respectivos estoques 24 meses antes, de modo a comparar em termos de variáveis adimensionais o comportamento, ao longo do tempo, da geração de empregos dos empreendimentos, separados nos cinco períodos de financiamento descritos.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 3: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, nos seis grupos homogêneos em termos do período pós-crédito sob análise – crédito como referência temporal

Pode-se verificar, no Gráfico 3, um comportamento muito mais próximo entre os grupos intertemporais que no Gráfico 2. A única diferença entre os dois gráficos é a eliminação de diferenças escalares entre os estoques de empregados, ou seja, a análise meramente proporcional da variação do estoque de empregados neste caso. Há um padrão nítido no comportamento desses grupos. A linha de tendência é evidente.

Tomaram-se, para análise, os índices de variação média dos estoques de empregados do grupo de tratamento e do grupo de controle, com base no estoque de 24 meses antes do crédito igual a 100. Foi verificado um viés de seleção explícito dos empreendimentos financiados em relação ao grupo de controle: tratam-se de empresas dispostas a tomar financiamento para investimento em capital fixo – e que efetivamente o fizeram. Ou seja, empresas em condições financeiras relativamente favoráveis, o que não necessariamente é refletido pelo grupo de controle. A fim de eliminar o viés, foram tentadas duas alternativas, quais sejam: estimar linearmente o comportamento futuro do grupo de empreendimentos financiados na hipótese da ausência de crédito – uma “trajetória hipotética” do grupo de empreendimentos financiados – através de uma regressão com parâmetros estimados tomando por base os pares ordenados dos estoques de 24 a 6

meses pré-crédito dos grupos de tratamento e controle; e da aplicação de ponderações, ou *propensity scores* (Rosenbaum, 2001), a cada um dos grupos de controle de cada um dos empreendimentos financiados, de modo a expurgar o viés explícito nos dados aqui tomados como a distância entre o grupo de controle e o de tratamento no momento de 6 meses pré-crédito, técnica considerada preferível. Uma das hipóteses assumidas em ambos procedimentos foi a de que a decisão de contratar no período de 6 meses pré-crédito até a data do financiamento pode ser influenciada pela perspectiva futura de investimento.

A eliminação dos vieses através dos *propensity scores*

Ao invés de estimar a curva de trajetória hipotética a partir do grupo de controle como variável instrumental, simplesmente eliminamos a distância que separa o grupo de controle e o de tratamento na fase pré-crédito – e que determina o viés explícito de seleção. Isso foi feito por meio da aplicação de pesos, ou *propensity scores* (Rosenbaum, 1995), diferenciados, sendo um para cada uma das séries – de 24 meses pré-crédito à última informação de estoque disponível – de estoques de empregados do grupo de controle, de modo a equiparar o comportamento de cada grupo de controle àquele verificado para a respectiva empresa no grupo de tratamento.

Esta técnica encontra amparo em um corpo teórico desenvolvido dentro da econometria que busca justamente aperfeiçoar as ferramentas para a lida com os chamados “estudos observacionais”. Estudos observacionais, segundo Cochran (1965), podem ser definidos como “investigação empírica em que o objetivo é elucidar efeitos de causa e efeito nos quais não é possível diretamente impor como se queira os procedimentos ou tratamentos cujos efeitos se pretende descobrir”, ou seja, estudos em que o estudioso não pode realizar o experimento, mas simplesmente observá-lo, comuns em ciências sociais. O trabalho desenvolvido por Rosenbaum, em 1995, certamente representa um marco dessa nova literatura, ao organizar e consolidar uma gama de estudos em temas específicos relativos ao tema até então dispersos em periódicos. Uma das técnicas apresentadas no trabalho se ampara no argumento de que, em estudos observacionais, quando se verifica um viés que se traduz em diferença explícita entre dados de controles e tratamentos, essa diferença pode ser suprimida – e, portanto, os efeitos do viés – através da aplicação de *propensity scores*, ou simplesmente ponderações, sobre os dados (“*exact matching on the propensity score*”).

De forma bem específica, aplicamos a cada vetor de informações de estoque médio de empregados de cada grupo de controle, de modo a eliminar o viés explícito, ou melhor, o efeito explícito nos dados do viés de seleção, uma constante dada pela razão entre o estoque seis

meses pré-crédito do grupo de controle e do grupo de tratamento. Tomamos, portanto, aqui também a hipótese de que, a partir de 6 meses pré-crédito, seja possível que o crédito futuro influencie as decisões de contratar do empresário. Ou seja, para cada

$$T_i = (t_{24a_i}, t_{18a_i}, t_{6a_i}, \dots, t_{24i}, t_{30i}, t_{36i})$$

e

$$C_i = (c_{24a_i}, c_{18a_i}, c_{12a_i}, c_{6a_i}, \dots, c_{24i}, c_{30i}, c_{36i})$$

$$k_i = (t_{6a_i})/(c_{6a_i}), \text{ e}$$

$$C_i' = (k_i c_{24a_i}, k_i c_{18a_i}, k_i c_{12a_i}, \dots, k_i c_{30i}, k_i c_{36i}) = k_i C_i$$

em que T_i é o vetor de estoques de empregados de 18 meses antes do crédito (t_{18a_i}) a 36 meses depois do crédito (t_{36i}); C_i , o vetor de estoques médios do respectivo grupo de controle, k_i a razão entre os estoques seis meses pré-crédito do grupo de controle e do grupo de tratamento e C_i' é o vetor C_i multiplicado pelo escalar k_i .

Formamos, portanto, a partir da aplicação das ponderações k_i para cada um dos $n = 22.294$ vetores C_i , n vetores C_i' de modo que $k_i c_{6a_i} = t_{6a_i}$. Ou seja, a idéia simples, presente na proposta apresentada, é a de aplicar um ponderador que eleve o valor absoluto dos estoques de empregados do grupo de controle ao longo de todo o período sob análise, de modo que ele se equipare ao do tratamento exatamente no momento seis meses antes do crédito, que é o limite da fase pré-tratamento, ou o momento limite a partir do qual, por hipótese, o tratamento pode influenciar no comportamento do empreendedor financiado em termos da variável de resultado sob análise.

Coerentemente com a metodologia que vem sendo utilizada, trabalhamos aqui também com índices (base = estoque 24 meses antes) e não com valores absolutos, e desagregamos os grupos de tratamento e controle nos cinco grupos distintos em termos dos períodos pós-crédito sob análise. Nesse sentido, a curva de trajetória hipotética será dada, para cada empresa i financiada, por

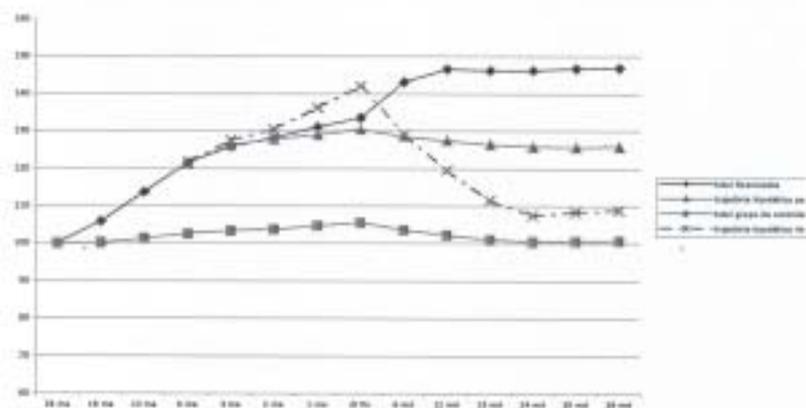
$$H_i = [C_i' - (k_i c_{24a_i}, k_i c_{18a_i}, k_i c_{12a_i}, 0, \dots, 0)]/(t_{24a_i})$$

De modo que

$$H_i = (k_i c_{6a_i}/t_{24a_i}, k_i c_{3a_i}/t_{24a_i}, \dots, k_i c_{36i}/t_{24a_i})$$

Tomamos, portanto, a variação percentual de C_i' com base no estoque 24 meses antes do crédito do grupo de tratamento para construir a curva de trajetória hipotética. Por uma questão de forma, excluímos a informação anterior a 6 meses antes do crédito simplesmente por ser irrelevante para a análise de impacto. Dessa forma, a variação percentual

do estoque de empregados de 24 meses antes do crédito a 6 meses antes do crédito da trajetória hipotética serão equivalentes, qualquer que seja o nível de desagregação utilizado. Dito de outra forma, trata-se de elevar o comportamento proporcional do estoque de empregados do grupo de controle ao longo de todo o período sob análise na medida necessária para suprimir o efeito do viés de seleção na fase pré-tratamento e, portanto, tornar o comportamento do grupo de controle e o do grupo de tratamento diretamente comparáveis.



Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

Gráfico 4: Comportamento proporcional ao longo do tempo do estoque de empregados dos empreendimentos financiados, da variação das médias dos estoques de empregados dos respectivos grupos de controle e das estimativas linear e por *propensity scores* de trajetória hipotética na ausência do financiamento do grupo de empreendimentos financiados, tendo como base o estoque de empregados 24 meses antes do crédito – crédito como referência temporal

No gráfico 4 vale destacar a presença também da curva de trajetória hipotética estimada por função linear, para fins de comparação com a nova estimativa.

O segundo objetivo delimitado inicialmente foi o de testar a hipótese central, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico. A partir da metodologia desenvolvida, o trabalho efetivamente confirma a hipótese central de que a oferta de recursos para financiamento de investimento em capital fixo a taxas de juros subsidiadas para micro e pequenas empresas que, alternativamente, teriam dificuldade de

acesso a crédito, enquanto políticas ativas de emprego, tem impacto positivo sobre a geração de postos de trabalho na economia. Isso simplesmente porque chega a um resultado de impacto global positivo, e.g., de 22.006 empregos 12 meses após o crédito, que é visível no gráfico anterior, tomando por base a curva estimada por *propensity scores*. É evidente que a hipótese central encerra uma outra hipótese que lhe é subjacente, nela explícita, de que as empresas que tomam crédito no âmbito dessa oferta específica dificilmente o obteriam de outra forma. Para corroborar essa hipótese concorre uma das conclusões de um estudo realizado pelo Ibase (1999)¹⁰, de que 78% dos empreendimentos financiados pelo Proger teriam tido sua experiência de crédito com o programa. Há, ainda, uma hipótese implícita de que os empreendimentos que tomam crédito dificilmente realizariam o investimento na ausência do crédito, o que é bastante razoável, se consideramos que as pessoas não estão desejosas de pagar por juros positivos.

Dentro da lógica tradicional de avaliação de impacto, o impacto da política se mediu a partir da diferença entre a evolução dos grupos de tratamento e de controle. No nosso caso, se dá entre o nosso grupo de controle “ajustado” – a curva de trajetória hipotética – e o grupo de tratamento, de empreendimentos financiados.

Tomando a hipótese básica de que os empreendimentos financiados, a partir de algum momento no período de 6 meses pré-crédito, tomam suas decisões de contratação de mão-de-obra já levando em consideração uma decisão futura de investir como dada, ou seja, que a partir desse momento o crédito pode influenciar a decisão de contratar mão-de-obra – muito embora isso não possa ter sido comprovado de forma a não deixar dúvidas – podemos definir o início do processo neste ponto de 6 meses pré-crédito¹¹. Discutir o ponto final do processo, por sua vez, equivale a discutir até quando permanecem os efeitos do tratamento sobre a contratação de mão-de-obra, o que seria algo bastante difícil, senão improvável. A melhor solução, ao invés de escolher um ponto específico, parece ser buscar utilizar da melhor forma possível a informação de que se dispõe, de modo que tenhamos vários pontos de avaliação, isto é, que meçamos o impacto do crédito a partir dos estoques de empregados 12, 24 e 36 meses depois do crédito, ou mesmo de 6 meses pós-crédito.

A partir das observações e constatações feitas até aqui, estimamos na Tabela 5 o impacto do crédito sobre a geração de empregos.

Tabela 5: Estimativa do impacto do crédito sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, dividido em termos da geração e da manutenção de empregos para todo o grupo de empreendimentos financiados – crédito como referência temporal

	Total		
	Impacto	Geração de empregos	(+) manut de emp/(-) peso morto
6 md	16773	11123	5650
12 md	22006	15094	6912
18 md	22954	14705	8249
24 md	23573	14665	8908
30 md	24209	15225	8984
36 md	24178	15335	8843

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

A partir da diferença percentual para cada um dos momentos acima – desde a data do financiamento até 36 meses depois do crédito – o impacto do crédito em termos de empregos é medido simplesmente calculando a diferença absoluta que lhe é correspondente, multiplicando, e.g., a diferença entre o índice do estoque de empregados da curva do total de empreendimentos financiados 6 meses após o crédito (143,2684) e o da trajetória hipotética, no mesmo momento (128,6322), subtraída ainda uma diferença residual entre os dois índices no ponto inicial de 6 meses antes do crédito (0,1306) pelo estoque de empregados dos empreendimentos financiados 24 meses antes do crédito (115.634).

A desagregação do impacto do crédito sobre o estoque de empregos entre geração e manutenção de empregos feita na Tabela 5 teve aqui um aspecto secundário, ou uma questão muito mais semântica que fundamental, dado o foco no impacto como um todo. Mais ainda, certamente este trabalho tem mais a agregar no que se refere ao instrumental, à metodologia utilizada e à mera constatação de que há, sim, um impacto positivo do crédito destinado ao financiamento de capital fixo sobre a geração de empregos em micro e pequenas empresas do que nos números gerados. E é nessa linha que se buscou conduzir este trabalho; o foco nos aspectos qualitativos, na análise do comportamento das empresas em face do crédito.

De qualquer forma, assumimos aqui que, em qualquer momento, toda variação positiva no estoque de empregados, no âmbito dos empreendimentos financiados em relação ao estoque na data do financiamento é geração de emprego; e que a diferença entre a geração de empregos e impacto do crédito é manutenção de empregos, se positiva, ou peso morto, se negativa. Ou, então, de forma simplificada:

$$I_t = E_t - H_t = \begin{cases} M_t + G_t, & \forall I_t \geq G_t \\ P_t + G_t, & \forall I_t < G_t \end{cases}$$

$$G_t = E_t - E_{dfin}$$

∴

$$I_t - G_t = \begin{cases} P_t, & \forall (I_t - G_t) < 0 \\ M_t, & \forall (I_t - G_t) \geq 0 \end{cases}$$

Onde I é o impacto do crédito, E é o estoque de empregados efetivo dos empreendimentos financiados, H é o estoque hipotético, G é a geração de empregos, Var é a variação do estoque de empregados em relação ao estoque na data do financiamento e M é manutenção de empregos e P é peso morto.

Portanto, no bojo do teste da hipótese central, foi desenvolvido um conceito de geração de empregos e de manutenção de empregos ou, alternativamente, de peso morto da geração de empregos. Neste sentido, o impacto foi definido através da diferença entre a trajetória efetiva e a estimativa de trajetória hipotética, e a geração de empregos através do incremento do estoque de empregados a partir da data do cruzamento – o que mantém uma coerência em relação à experiência de cruzamento anterior. Da diferença entre o impacto e a geração de empregos assim entendidos resulta o conceito de manutenção de empregos presente no trabalho que, sendo negativo, representa o peso morto da geração de empregos que não significa impacto da política, mas um crescimento do estoque de empregados que ocorreria de qualquer forma.

A estimativa dos custos

O terceiro objetivo delineado, de estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico tem, por objetivo final, além de possibilitar uma análise custo-benefício, gerar ainda um parâmetro de comparação com outras políticas alternativas. Ora, o valor financiado não é um custo efetivo, se se pode supor que pelo menos parte desse recurso retorna àquele que custeia a política. Dessa forma, o custo da política é o custo de oportunidade financeiro da aplicação dos recursos destinados ao financiamento, ou a diferença entre o retorno da aplicação financeira que o financiamento representa e, *coeteris paribus*, o retorno da melhor alternativa possível de aplicação financeira para o custeador da política, no caso estudado, o FAT. Para o FAT, o retorno da aplicação

financeira que o financiamento representa é dado por uma combinação entre a TJLP e a Selic, e a melhor alternativa de aplicação financeira possível é o fundo extramercado FAT-Funcaf -FNDE, de rendimentos muito próximos   taxa Selic. Dentro deste contexto foi calculado o custo efetivo do Proger para a linha e períodos tomados para análise, que ficou, no geral, em 13,39% do total financiado.

A fim de simplificar o cálculo, assumimos que todos os financiamentos foram realizados no dia 1  do mês do financiamento constante da base de dados, com prazo de 30 meses, sendo 6 meses de carência, o que pode ser tomado como um prazo tanto médio quanto modal dessa linha do programa¹². Dessa forma, para toda a base de dados sob análise, tivemos 48 possibilidades distintas de remunera o dos recursos financiados, duas para cada um dos meses dos anos de 2000 e 2001 que encerram o período em que as empresas constantes da base de dados foram financiadas, dado que estamos comparando duas alternativas de aloca o dos recursos. Construídas essas possibilidades, elas foram atribuídas, aos pares, a cada um dos 22.294 financiamentos realizados sob análise. Da diferença entre as duas alternativas, obteve-se o custo de oportunidade desejado.

O cálculo executado pôde ser dividido, portanto, em duas partes, quais sejam, o cálculo do retorno em cada uma das alternativas acima. A mais fácil delas consistiu em obter a remunera o que os recursos financiados teriam em decorrência da sua aplica o alternativa no fundo extramercado FAT-FNDE-Funcaf , que seria o destino dos recursos na ausência do financiamento. Para tanto, bastou calcular a remunera o do referido fundo em 30 meses contados a partir de cada um dos 24 meses do período de financiamento sob análise. A partir daí, atribuiu-se a cada um dos financiamentos sob análise, de acordo com o seu m s de referência, uma dessas possibilidades de remunera o.

A outra parte buscou calcular a remunera o que o FAT percebe de cada um dos financiamentos realizados, enquanto depósitos especiais remunerados. De igual forma, foram calculadas 24 possibilidades alternativas de remunera o, posteriormente associadas aos financiamentos constantes do banco de dados. Essa parte do cálculo terminou por ser um pouco mais complicada pela passagem gradativa dos recursos da remunera o TJLP para Selic, findo o período de carência do financiamento. Foi necessário calcular a remunera o TJLP do período de carência, e depois calcular a evolu o do saldo TJLP ao longo do tempo, considerado o pagamento de amortiza oes por presta oes mensais e sucessivas. A partir dos saldos mensais, foi calculado o valor das presta oes que eram continuamente passadas do saldo de recursos aplicados das institui oes para o saldo de recursos disponíveis e, conseqüentemente, pela regra dos depósitos especiais¹³, acumuladas em um saldo remunerado pela Selic. Cada parcela amortizada foi remunerada, doravante, pela Selic; o retorno

financeiro para o FAT desta alternativa – o financiamento – é, portanto, o somatório dos 24 pagamentos remunerados pela Selic até a data do último pagamento, 30 meses depois, e o custo de oportunidade estimado é a diferença entre este valor e o valor do financiamento remunerado pela taxa do fundo extramercado FAT-FNDE-Funcafê também ao longo de 30 meses a contar da data do financiamento. Feito esse cálculo obtém-se, para o total dos financiamentos sob análise, o montante correspondente a 20,8% do total financiado.

No entanto, sendo rigoroso na análise financeira, se esse recurso somente seria incorporado ao patrimônio do FAT daqui a 30 meses, o custo na data do financiamento corresponde àquele montante que, disponível na data do financiamento para o FAT, renderia, 30 meses depois, o montante correspondente aos aludidos 20,8%, obviamente sendo aplicado no fundo extramercado FAT-FNDE-Funcafê, a melhor alternativa de aplicação dos recursos do FAT. Apresentamos, pois, na tabela a seguir, a estimativa definitiva dos custos efetivos do financiamento, ou o somatório dos custos efetivos nominais de cada financiamento, nas respectivas datas de financiamento.

Tabela 6: Razão entre o custo efetivo do financiamento e o impacto do crédito sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, para o grupo de empreendimentos financiados total – crédito como referência temporal

Total			
Valor Financ. (R\$)	507.649.605,04		
Custo Efetivo (R\$)	68.011.643,34		
Qtde. Op.	22294		
	Impacto	Custo / Impacto	Custo / Ger. empregos
6 md	16773	R\$ 4.054,73	R\$ 4.457,35
12 md	22006	R\$ 3.090,61	R\$ 4.719,55
18 md	22954	R\$ 2.962,91	R\$ 4.133,18
24 md	23573	R\$ 2.885,17	R\$ 4.275,71
30 md	24209	R\$ 2.809,37	R\$ 3.401,37

Fonte: Elaboração própria, a partir de cruzamento feito pela Datamec dos dados do Saep e do Caged (Ministério do Trabalho e Emprego).

O custo medido fica entre duas argumentações bastante comuns e antagônicas sobre o custo da política em tela: uma, a de que ele é demasiadamente elevado, decorrente da apropriação de parâmetros como o do Ibase (1999) e Passos e Costanzi (2002) como referência de custos efetivos, como se fora um dispêndio, quando são baseados – e isso fica claro em ambos os estudos – na relação entre valor financiado e empregos gerados; outra, de que o financiamento do Proger não representa custo,

mas aplicação financeira para o fundo, passando a idéia equivocada de que a política não teria custos, ou de que esses custos não seriam significativos. Os custos não são tão grandes como normalmente se argumenta, mas são, sim, significativos. E, nesse sentido, exigem, obviamente, do gestor dos recursos do FAT – nominalmente, o Codefat – uma postura absolutamente criteriosa para a alocação de recursos nessas políticas. Neste sentido, cabe observar, a avaliação de custos apresentada se mostra um claro instrumento de correção de rota, no entanto, não inserida em uma idéia de *policy learning* (Melo e Silva, 2000), por poder, neste caso específico, prescindir de um aprendizado exclusivo ao processo de implementação da política.

Considerações sobre relações custo/benefício desagregadas verificadas

O último objetivo definido, de fazer uma análise custo-benefício dessa política, busca gerar um indicador de eficiência desse tipo de política mais aprimorado que o normalmente utilizado. Isso por que normalmente o que se delimita como indicador de eficiência de políticas de financiamento para a geração de empregos é a razão entre empregos gerados e o valor financiado, o que, conforme já argumentado, não é um custo efetivo da política. E, ainda, a mera geração de empregos pelos empreendimentos financiados, ainda que derivada de admissões no período imediatamente após o crédito, não significa que ela derive deste último. Compusemos, portanto, a partir da análise progressa, indicadores de eficiência derivados da razão entre o custo efetivo da política de financiamento e o impacto do financiamento sobre o estoque de empregados dos empreendimentos financiados, e também da razão entre o custo efetivo e a geração de empregos, em vários momentos pós-crédito.

Em um panorama geral, conforme já visto, temos que, para as 22.294 operações sob análise, o custo efetivo desse crédito foi de R\$ 68 milhões, que teve um impacto de criação e manutenção, 12 meses após o crédito, de 22.006 empregos no âmbito das empresas financiadas, perfazendo um custo efetivo médio, por emprego, de R\$ 3.090,61.

Analisando por agente financeiro, o Banco do Brasil apresentou o melhor desempenho tanto em termos absolutos – e não haveria de ser de outra forma, dado que abarca a maior parte das operações – quanto se medido em termos de ambos os indicadores supramencionados. Não só em termos absolutos, mas também relativamente ao custo, e tanto em termos de geração de empregos quanto em termos do impacto medido do crédito sobre o estoque de empregados das empresas financiadas, o desempenho do Banco do Brasil se destaca em praticamente todos os

momentos tomados para análise. E não cabem, para análises de impacto, argumentações relativas à maior dificuldade de atuação com determinados públicos-alvo, ou atuação em áreas economicamente mais deprimidas. Isto porque tudo isso se reflete no impacto medido. Inclusive, no caso específico do Banco do Nordeste, o impacto é muito maior que a geração de empregos, particularmente a partir de 18 meses pós-crédito, porque o componente de manutenção de empregos é muito forte; e isto ocorre particularmente pelo fraco desempenho do grupo de controle dos empreendimentos financiados, que constituem um indicativo do ambiente hostil em que eles estão inseridos¹⁴. Deve-se ressaltar aqui que, como a análise de custo feita tomou uma média global de prazo médio dos financiamentos, a comparação entre a atuação de diferentes agentes financeiros pode ficar prejudicada, caso existam diferenças significativas entre esses prazos médios¹⁵. Isto é, se o BN ou a Caixa tiverem prazos de financiamento significativamente inferiores àqueles operados pelo BB, a situação descrita acima pode ser invertida.

Na análise por região geográfica, as Regiões Sudeste, centro-oeste e Norte apresentaram um melhor desempenho em termos da razão custo efetivo/impacto do crédito; já em termos do indicador custo efetivo/geração de empregos, o destaque ficou por conta das Regiões Sudeste, Sul e Norte¹⁶. Na Região Sul o comportamento do grupo de controle é bastante estável, se mantendo ao final do período sob análise em um patamar superior àquele verificado 24 meses antes do crédito. O estoque de empregados dos empreendimentos financiados cresce a um patamar superior ao verificado para o universo, chegando a 150% do estoque 24 meses antes do crédito ainda 12 meses pré-crédito. Na Região Sudeste, o comportamento é similar, porém o estoque dos empreendimentos financiados chega à casa dos 140% e se mantém nesse patamar. Percebe-se, por outro lado, claramente o reflexo do ambiente desfavorável nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste no comportamento dos seus respectivos grupos de controle.

Em termos setoriais, cabe destacar a grande participação do setor de comércio varejista (classificação Cnae 52) no total dos empreendimentos financiados, com mais de 9 mil empreendimentos financiados do total de 22.294 sob análise, compreendendo quase a totalidade dos empreendimentos financiados no âmbito do grande setor do comércio.

De todos os setores, a indústria é o que apresenta o maior desempenho em relação ao estoque 24 meses antes do crédito, passando da casa dos 160%. No entanto, o comportamento do grupo de controle determina o maior impacto para o setor de comércio. O setor de serviços apresenta desempenho intermediário¹⁷. Ou seja, muito embora o setor de indústria tenha um desempenho substantivo em termos do crescimento do seu estoque de empregados per se, o setor de comércio apresenta

forte impacto em termos da manutenção de empregos que, de outra forma, estima-se que seriam destruídos. Essa é, aliás, a diferença entre a análise de geração de empregos e de avaliação de impacto.

Considerações finais

Em linhas gerais, a estrutura do trabalho foi disposta de modo a demonstrar, *pari passu*, o cumprimento efetivo de todos os pontos que constituem o seu objetivo, quais sejam: (i) desenvolver e aplicar uma metodologia para mensurar o impacto dessas políticas em termos de postos de trabalho, (ii) testar a hipótese central do trabalho, a partir da aplicação da metodologia desenvolvida em caso específico – a linha do Proger urbano voltada para micro e pequenas empresas, (iii) estimar o custo implícito de tal política, também a partir de caso específico, e então (iv) fazer uma análise custo-benefício dessa política. Dessa forma, não iremos fazer aqui um resgate desses resultados, mas de fato tecer algumas considerações sobre eles.

A alternância identificada entre o desempenho no âmbito das Regiões Centro-Oeste e Sul e entre aquele verificado entre os setores de comércio e indústria verifica-se por uma razão simples: o indicador de geração de empregos não capta o efeito de manutenção de empregos/ geração de peso morto incorporado no impacto do crédito. Dessa forma, muito embora os empreendimentos da Região Sul e do grande setor de fabril, conforme verificado neste trabalho, tenham forte desempenho gerador de empregos – o que inclusive se coaduna com resultados de experiências anteriores de cruzamento, como a descrita em Passos e Costanzi (2002) – o impacto medido do crédito sobre o estoque de empregados das empresas no âmbito desses segmentos não se mostra igualmente significativo pelo simples fato de que esses empregos muito provavelmente seriam, em parte, gerados e/ou mantidos em medida relativamente grande, dada a robustez econômica do ambiente em que as empresas estão inseridas. Dessa forma, o estudo incorpora, portanto, uma análise complementar à visão apresentada nos cruzamentos de dados Saep x Caged feitos anteriormente e em outras avaliações do programa, ou, dito de outra forma, aparentemente a visão restrita à geração de empregos *per se* envolve apenas um dos lados da questão que, dessa forma, não permite uma análise mais complexa.

Outro aspecto que merece ser destacado – e talvez o principal – diz respeito a um padrão verificado, e muito bem definido, na evolução do comportamento proporcional do estoque de empregados dos empreendimentos financiados em relação à data do financiamento como referência temporal, detectado ao longo da análise desenvolvida no trabalho. Com

efeito, quando tomamos os cinco diferentes grupos de empreendimentos financiados, em diferentes momentos do tempo, distintamente distribuídos em termos das variáveis tomadas *a priori* como relevantes para análise – setor, microrregião, porte – todos os grupos apresentam um padrão na evolução proporcional média do estoque de empregados: um crescimento constante e que se acelera até 6 meses após a data do financiamento, com uma posterior redução no ritmo e estabilização. Nesse ínterim, pode ser verificada ainda, em média, uma aceleração dentro do período de seis meses pré-crédito, de modo que o crescimento nos três meses anteriores ao crédito é maior que aquele verificado nos três meses que lhes são imediatamente anteriores, e o crescimento de um mês antes do crédito até a data do financiamento é maior que aquele verificado no período mensal imediatamente anterior, e, de igual forma, entre esse período e o delimitado entre 3 e 2 meses antes do crédito. E não há absolutamente qualquer característica comum a esses empreendimentos além do fato de se tratarem de micro ou pequenas empresas que tomaram crédito para financiamento em capital fixo no Brasil.

Outro aspecto relevante refere-se à aparente detecção, através dos dados, de algum fator de conjuntura que afetou negativamente o desempenho das empresas que compõem a base de dados, particularmente em algum momento do período compreendido ao longo do segundo semestre de 2001 e início de 2002, e que pode estar ligado ao racionamento de energia a que o País foi submetido a partir do início de 2001. Com efeito, as empresas financiadas no período 5 apresentaram uma desaceleração/queda na evolução do estoque de empregados particularmente no período de 6 meses pós-crédito; as financiadas no período 4, no período de 6 a 12 meses pós-crédito; as do período 3, no período de 12 a 18 meses pós-crédito, e assim por diante.

Outra questão relevante refere-se ao fato de o estoque de empregados do grupo de controle apresentar, em geral, um pico exatamente no momento do financiamento. Essa característica provavelmente diz respeito a trajetórias preponderantemente monotônicas, ora ascendentes, ora descendentes, de cada uma das empresas do grupo de controle que têm em comum a coincidente faixa de porte com o grupo de tratamento na data do financiamento.

Ora, se para cada empresa tivermos uma trajetória média de um grupo de controle composto de empresas que possuem, predominantemente, ora uma trajetória monotonicamente ascendente, ora uma trajetória monotonicamente descendente, com um ponto necessariamente comum na data do financiamento, se essa trajetória tiver um pico, ele tende a se localizar neste ponto. Esta seria, portanto a consequência de uma opção metodológica inicial: a de se trabalhar, *a priori*, com o comportamento médio de todas as empresas similares àquelas financiadas

localizadas no Caged. Ou seja, a opção foi de comparar o comportamento da amostra dos empreendimentos financiados com o comportamento médio do maior universo de empresas similares possível.

Dentro desta perspectiva, um critério alternativo, portanto, seria o de comparar o comportamento dos empreendimentos financiados somente com um subgrupo desse grupo de controle, qual seja, com aquele que apresentar um comportamento pré-crédito em alguma medida similar àquele verificado para o empreendimento financiado. Dessa forma, buscase, portanto, aplicar o mesmo viés de seleção à seleção do grupo de controle. Não se trataria, no entanto, de um aprimoramento, mas simplesmente de uma visão alternativa, um novo critério de análise. Isso porque significa abrir mão, deliberadamente, de informações de empresas que estão na mesma localidade, (competem) no mesmo setor e possuem o mesmo porte, e que, apesar de terem um desempenho distinto do comportamento do estoque de empregados, pode-se entender que elas são, sim, também referências válidas do ambiente que cerca o empreendimento financiado, o que, aliás, é um dos pressupostos deste trabalho. De qualquer forma, certamente diversas outras possibilidades de aprimoramento, e tratamentos alternativos são possíveis, e podem ser vislumbradas desde já. Esta era a idéia inicial deste trabalho: longe de se buscar apresentar um resultado pretensamente pronto e acabado, mas de buscar uma proposta metodológica que represente algum avanço firme e significativo na direção da investigação dos reais impactos do crédito produtivo para micro e pequenas empresas que seja, ao menos, suficientemente fértil para possibilitar desdobramentos e aprimoramentos futuros, o que acredito que represente a sua melhor contribuição.

Notas

- ¹ O Fundo de Amparo ao Trabalhador foi criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também criou o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial.
- ² A arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) compõem-se de: 0,65% do faturamento de pessoas jurídicas de direito privado; 1,00% sobre a folha de pagamento de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, e 1,00% do valor das receitas das pessoas jurídicas de direito público interno.
- ³ O patrimônio do FAT, em 31 de outubro de 2003, era de R\$ 87.610,1 milhões. O montante total aplicado em programas de geração de emprego e renda, na mesma data, era de R\$ 20.553,5 (MTE, 2003).

- ⁴ A Reserva Mínima de Liquidez – RML é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no fundo extramercado, do Banco do Brasil, de forma a garantir, grosso modo, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e abono salarial por seis meses, de acordo com o que dispõe o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.
- ⁵ De acordo com o art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, com redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.
- ⁶ A TJLP foi instituída e regulamentada, inclusive como remuneradora dos recursos alocados nas instituições financeiras sob a forma de depósitos especiais, a partir da liberação dos empréstimos realizados com os referidos recursos quando destinados a programas de investimento voltados para a geração de empregos e renda, pelo art. 11 da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.
- ⁷ A Região Sul apresentou uma relação total financiado/empregos gerados de R\$ 17,5 mil/emprego, enquanto que nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste essa relação ficou no patamar de R\$ 19 mil/emprego gerado.
- ⁸ O Banco do Brasil ainda apresentou a relação de R\$ 17.899,51/emprego contra R\$ 20.658,29/emprego da Caixa e R\$ 37.341,79/emprego do Banco do Nordeste.
- ⁹ Na desagregação por setor, essa mesma relação foi de R\$ 13,6 mil/emprego para o setor de indústria contra R\$ 20,3 mil/emprego no setor de serviços e 25,6 mil/emprego no setor de comércio.
- ¹⁰ A avaliação realizada pelo IBASE, página 120.
- ¹¹ Vale resgatar aqui que a decisão de tomar por base para a formação da curva de trajetória hipotética linear os estoques de 18, 12 e 6 meses pré-crédito decorreu da hipótese de que antes de 6 meses pré-crédito a futura decisão de investir muito provavelmente não era uma informação de que dispunham os empreendedores, partindo, portanto, de um raciocínio complementar ao utilizado neste momento.
- ¹² Trabalhamos aqui com um parâmetro único, fornecido pelo Banco do Brasil, na ausência de fornecimento tempestivo de parâmetros precisos pelos outros agentes, que lhes foi demandado – e vale a *mea culpa* – com certa urgência. De qualquer forma, o BB responde por 76% dos financiamentos sob análise, e o sentimento, a partir de conversas informais com representantes de outros agentes financeiros, é de que não deve haver grande divergência com relação ao parâmetro tomado.
- ¹³ V. Introdução.
- ¹⁴ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo /impacto verificadas por agente financeiro, 12 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 3.870/emp e R\$ 2.686/emp para o BB; R\$ 8.190/emp e R\$ 6.641/emp para o BN e R\$ 6.730/emp e R\$ 4.257/emp para a Caixa.
- ¹⁵ V. nota 12.
- ¹⁶ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo/impacto verificadas por região, 12 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 4.798/emp e R\$ 3.591/emp para a Região Sul; R\$ 4.360/emp e R\$ 3.198/emp, Região Norte; R\$ 3.279/emp e R\$ 1.735/emp, Centro-Oeste; R\$ 6.216/emp e R\$ 3.524/emp no Nordeste e R\$ 3.527/emp e R\$ 2.448/emp na Região Norte.
- ¹⁷ As razões custo efetivo/emprego gerado e custo efetivo/impacto verificadas por grande setor, 18 meses pós-crédito, foram, respectivamente, de R\$ 5.182/emp e R\$ 2.721/emp para o setor de comércio; R\$ 3.395/emp e R\$ 3.255/emp para o de indústria e R\$ 5.525/emp e R\$ 3.168 /emp para o de serviços.

Referências bibliográficas

- BARROS, R. P.; e CARVALHO, M. Políticas ativas de emprego e renda. MTE/IPEA, dez. 2002 (Boletim de Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, 20).
- COCHRAN, W.G. The planning of observational studies of human populations (with discussion). *Journal of The Royal Statistical Society, Series A*, 128, 134-155. Reprinted in *Readings in Economic Statistics and Econometrics* (ed., A. Zellner, 1968). Boston: Little Brown, pp. 11-36.
- FREEMAN, H. W., SANDEFUR, G.D., & ROSSI, O. H. (1989). *Workbook for evaluation: A systematic approach*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- IBASE. *Democracia Viva – Edição Especial (Avaliação Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf)*. Rio de Janeiro, Ed. Segmento, 1999.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Informe CGEM. Vários números. Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de Informações Financeiras do FAT. Vários números.*
- NAJBERG, S.; e IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados*. BNDES, Texto para Discussão nº 72, Rio de Janeiro, 1999.
- PASSOS, A.; NEVES, L.; e PAIVA, L. A focalização das políticas de emprego e renda. *Mercado de trabalho. Teoria & Sociedade*, nº 9. Belo Horizonte, 2002.
- PASSOS, A.; e COSTANZI, R. *Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais*. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, nº 4. IPEA, fevereiro de 2002.
- ROSENBAUM, Paul R. *Observational studies*. Springer series in statistics. Springer- Verlag, New York, 1995.
- SILVA, P; e MELO, M. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP, Caderno 48, 2000.

Avaliação de políticas de financiamento a micro e pequenas empresas na geração de postos de trabalho: o caso do Proger – principais aspectos

Alessandro Ferreira dos Passos

O artigo se propõe a apresentar os principais aspectos e resultados de uma nova metodologia de avaliação de programas de financiamento a micro e pequenas empresas aplicada ao Programa de Geração de Emprego e Renda na área urbana – Proger urbano, tanto no que se refere aos seus custos efetivos, até então desconhecidos, quanto no que se refere ao seu impacto sobre a geração de empregos, estimado utilizando dados primários oriundos do cruzamento de dois bancos de dados do Ministério do Trabalho e Emprego, quais sejam, o do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), e o do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. São apresentados, preliminarmente, alguns dos resultados de duas avaliações anteriores do programa, uma realizada pelo Ibase, através de questionários aos beneficiários do programa, e outra, uma primeira experiência de cruzamento dos dois referidos bancos de dados, que serviu de base para a avaliação que se apresenta.

Evaluación de políticas de financiamiento a micro y pequeñas empresas para la generación de empleos: el caso Proger – aspectos principales

Alessandro Ferreira dos Passos

El artículo presenta los principales aspectos y resultados de una nueva metodología de evaluación de programas de financiamiento a pequeñas e micro empresas, aplicada al Programa de Generación de Empleo e Ingresos en el área urbana – Proger Urbano, tanto en lo referente a sus costos efectivos, hasta ahora desconocidos, como en lo referente a su impacto sobre la generación de empleo, que fue estimado, utilizando informaciones primarias, originarias de la intersección de dos bancos de datos del Ministerio de Trabajo y Empleo: el del Sistema de Monitoreo de la Ejecución del Proger - SAEP, y la del Cadastro General de Empleados y Desempleados. Algunos resultados de evaluaciones anteriores al programa son presentados de forma preliminar: una de ellas realizadas por IBASE, mediante cuestionarios a los beneficiados por el programa, y la otra, una primera experiencia de intersección de los dos bancos de datos mencionados, que sirvió de base para la evaluación.

Evaluation of financing policies for micro and small businesses and the generation of jobs: the Proger case – key aspects

Alessandro Ferreira dos Passos

The paper proposes to introduce key aspects and results of a new evaluation methodology for programs that finance micro and small businesses, applied to the Employment and Income Generation Programme in urban areas – Urban Proger, as much in reference to its actual costs, which were unknown until then, as in reference to its impact over job creation, which was estimated with primary data obtained by crossing two Ministry of Labour and Employment databases, namely Saep – the Proger Execution Follow-up System and the General Registry of the Employed and the Unemployed. Some of the results from two previous programme evaluations are preliminarily presented, one carried out by Ibase by means of questionnaires answered by programme beneficiaries and an earlier experience that crossed data from the same databases, constituting the basis for the evaluation now being presented.

Alessandro
Ferreira dos
Passos é mestre
em economia
pela UFF e
Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
atualmente em
exercício no
Ministério da
Previdência
Social

Contato:
alessandro.passos@previdencia.gov.br

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

- 1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
- 2. Ensaios:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
- 3. Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
- 4. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
 - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
 - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
 - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
 - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores 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) 445 7102 — Fax: (61) 445 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.

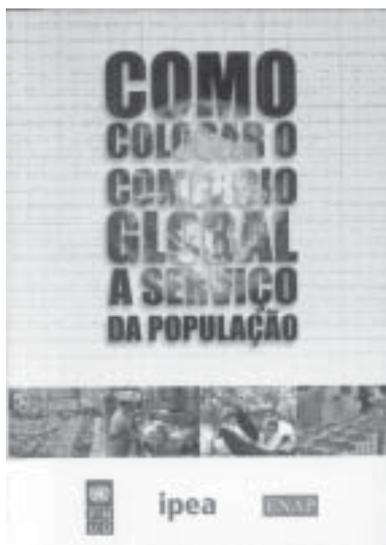


Cadernos ENAP nº 25

Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.

Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP

Uma análise da literatura internacional sobre relações de trabalho no setor público. Os principais objetivos são examinar as instituições e processos de negociação coletiva característicos de algumas experiências internacionais e avaliar as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados.



Como colocar o comércio global a serviço da população.

Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004

Como colocar o comércio global a serviço da população já nasceu um clássico na literatura sobre desenvolvimento e comércio internacional graças ao calibre de seus autores. É um dos poucos títulos em português que trata do tema de forma contemporânea e progressista e 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.

Este livro destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política. Espera-se que os leitores aproveitem ao máximo as reflexões contidas no livro e auxiliem na disseminação deste importante debate no país.

Para adquirir as publicações ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Visite também www.enap.gov.br

Cadernos ENAP
Números publicados

- 25 *Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.*
Zairo Cheibub, Pesquisa ENAP – 2004
- 24 *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
- 23 *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP – 2003
- 21 *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall para o Canadian
Centre for Management Development – 2002
- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP – 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo – 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg – 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997

- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan – 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias – 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio – 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins – 1997
- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros – 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993

Texto para discussão *Números publicados*

- 47 *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46 *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45 *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44 *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43 *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42 *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41 *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40 *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39 *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38 *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37 *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36 *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35 *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34 *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini
& Miguel Ostoja Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na
reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os
poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na
Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço
público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da
função pública a uma nova racionalidade da ação
coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de
reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

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 55 – 2004

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

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

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12 13

14 15 16 17 18 20 21 22 23 24

25

Preço unitário: R\$ 10,00

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*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br