

**Insulamento burocrático, *accountability* e transparência:  
dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**

*Pedro Ivo Sebba Ramalho*

**Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação  
acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo**

*Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha,  
Marco Aurélio Marques Ferreira e Suely de Fátima Ramos Silveira*

**Desempenho organizacional e arranjo federativo: o *slack* da  
Sudene e o colapso na gestão política de planejamento regional**

*Ítalo Fitipaldi*

**Pró- equidade de gênero: incorporando políticas de  
ação afirmativa no mundo do trabalho**

*Elisabeth Lisbôa Pinto, Hermes Andrade Júnior e  
Rodolfo Pinto da Luz*

**RSP Revisitada - A concepção moderna de democracia e  
o primado do direito administrativo**

*Clenício da Silva Duarte*

**RSP**

Brasília – 2009

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

**Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretora de Gestão Interna:* Mary Cheng

*Conselho Editorial*

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

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

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

*Expediente*

*Edição:* Beth Nardelli. *Subedição:* Nita Queiroz; *Projeto gráfico:* Livino S. Neto. *Revisão:* Nita Queiroz e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Neto. *Fotos:* Alice M. S. Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso, Maria Marta da R. Vasconcelos e Vinícius A. Loureiro.

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:*

*www.enap.gov.br*

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

**ENAP**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 2020 3096 / 3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

# Sumário

## Contents

Insulamento burocrático, <i>accountability</i> e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	337
Bureaucratic insulation, <i>accountability</i> and transparency: ten years of regulation of the National Health Surveillance Agency	
<i>Pedro Ivo Sebba Ramalho</i>	
Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo	365
Analysis of the relative efficiency of the academic postgraduation programs in Administration, Accounting and Tourism	
<i>Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha, Marco Aurélio Marques Ferreira e Suely de Fátima Ramos Silveira</i>	
Desempenho organizacional e arranjo federativo: o <i>slack</i> da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional	383
Organizational performance and federation design: the Sudene's slack and the collapse of the management regional planning	
<i>Ítalo Fitipaldi</i>	
Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho	401
Pro-equity Gender: including affirmative policies in the world of labor	
<i>Elisabeth Lisbôa Pinto; Hermes Andrade Júnior e Rodolfo Pinto da Luz</i>	
RSP Revisitada. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo	415
<i>Clenício da Silva Duarte</i>	
Reportagem: Clad – Congresso internacional debate novos desafios da administração pública	419
Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo	421
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
Para saber mais	425
Acontece na ENAP	427



# Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

*Pedro Ivo Sebba Ramalho*

## **Introdução**

Nos últimos anos, o Brasil foi palco de uma série de mudanças no sistema de relações do Estado com a sociedade, algumas bastante relevantes para a história econômica e política do país. Na década de 1990 e nos primeiros anos do início deste século, a principal mudança no arranjo das funções e organização do Estado no Brasil foi o surgimento de estruturas autônomas de administração para os assuntos de regulação da economia: as agências reguladoras.

A primeira agência reguladora brasileira existe há mais de uma década. O surgimento das agências reguladoras, denominado de “agencificação”, iniciou-se no Governo FHC como produto da reforma regulatória implementada no país, a partir das privatizações ocorridas ao longo da última década do século passado. Desde a criação da primeira agência em 1996, novas agências foram criadas. Ao fim de 2005, já havia dezena delas, nove instituídas durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e uma, no primeiro Governo Lula.

Inaugurou-se, dessa forma, novo paradigma de intervenção estatal no domínio econômico, notadamente em setores de infraestrutura. Essas novidades institucionais alteraram significativamente o *modus operandi* regulatório, impondo novo padrão de relação do Estado com os agentes econômicos da sociedade capitalista brasileira (RAMALHO, 2009).

O objetivo deste artigo é estudar os instrumentos e mecanismos de transparência e *accountability* das agências reguladoras, em particular da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). O artigo conta com duas seções, além desta Introdução e da Conclusão. Inicialmente, são discutidos os aspectos relacionados à tendência das agências ao insulamento burocrático e à importância do fortalecimento da transparência e da *accountability* para mitigar o *deficit* democrático. Em seguida, apresentam-se dados relativos aos diversos instrumentos de transparência e *accountability*, bem como às instâncias e mecanismos de participação da sociedade no processo regulatório da Anvisa. Por meio da caracterização dos seus procedimentos de controle, participação e acesso a informações, analisa-se como as agências têm utilizado tais instrumentos e mecanismos para acolher e organizar diversos interesses do processo regulatório, promover a estabilidade das regras do jogo e reforçar a sua legitimidade no ambiente político e social em que estão inseridas.

### **Agências reguladoras: insulamento e previsibilidade**

As agências reguladoras independentes existem nos Estados Unidos da América desde o final do século XIX. A atividade regulatória dessas instâncias nunca foi imune ao debate político e acadêmico sobre sua

legitimidade, seus limites de atuação e desenho institucional. Os principais pontos de discussão giram em torno da delegação de poder do Congresso às agências e suas formas de responsabilização e controle pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e pela sociedade. Ao longo de todo o século passado houve muita controvérsia e acúmulo teórico sobre o papel desses entes na regulação estatal da economia. Tal controvérsia atravessou praticamente todo o século XX, mas apresenta momentos marcantes que culminaram na disseminação desses órgãos, na harmonização de seus procedimentos por meio de legislação disciplinadora, e no controle e coordenação de sua atuação. A histórica experiência das agências independentes norte-americanas serviu, adicionalmente, para orientar o debate no mundo todo sobre a criação e finalidade das agências reguladoras em diversos países.

Pode-se considerar que as agências reguladoras foram as grandes responsáveis pela aprovação, em 1946, do *Administrative Procedure Act*, que surgiu em decorrência dos fortes questionamentos relativos à discricionariedade administrativa daqueles órgãos. O *Administrative Procedure Act* define procedimentos inerentes à atuação dos entes reguladores, a fim de que cumpram determinados requisitos para a produção de regulamentos, decisões processuais e julgamento dos casos envolvidos no trabalho das agências. Tornou-se obrigatório assegurar ritos para a tomada de decisão dos agentes reguladores, incluindo aí a necessária transparência e o acesso às informações e documentos para o cidadão que se interessasse pelas matérias objeto das agências. Para a elaboração de normas e regulamentos, as agências passaram a publicar suas propostas previamente, a fim de contar com as manifestações do setor

regulado, bem como de qualquer interessado na matéria, ouvindo a sociedade para colher subsídios e avaliar o possível impacto regulatório, caso as medidas venham a ser aprovadas na forma proposta.

Inspiradas na experiência norte-americana, agências reguladoras brasileiras, criadas durante o processo de reforma do Estado na década de 1990, têm ensejado discussões que versam principalmente sobre a questão do controle desses órgãos. O modelo geral seguido para a criação das agências reguladoras configura-se, na prática, em uma diversidade de desenhos institucionais próprios, que variam em cada situação. Houve para cada agência a edição de uma lei de criação, que aprovou conjunto de características próprias. São exemplos de características relacionadas ao seu desenho institucional: a estrutura básica; a existência de contrato de gestão e ouvidoria; a duração do mandato dos dirigentes; a possibilidade de recondução; a definição do presidente da agência; as regras sobre a quarentena dos dirigentes; a previsão para a realização de consultas e audiências públicas e a relação com órgãos de defesa da concorrência. O desenho institucional desses entes é, então, o resultado da soma de tais diferentes arranjos próprios de cada agência. Assim, as agências podem ser consideradas como produto, ainda inacabado, da agenda de reformas que, baseada na Nova Gestão Pública, procurou “ênfatisar questões como autonomia, independência e flexibilidade dos órgãos públicos, conceitos como responsabilização e busca de resultados” (PECI, 2006). O Quadro 1 aponta as características gerais do desenho institucional das agências reguladoras brasileiras.

As agências reguladoras surgiram, pois, como produto da reforma regulatória.

Apresentam-se, ainda, como instrumento para a atuação do Estado na regulação de mercados, notadamente nos casos em que serviços públicos passaram a ser exercidos a partir da privatização de setores.

A criação das agências reguladoras no Brasil, no entanto, foi acompanhada da expectativa de solução para um sem número de questões. A proposta de sua criação foi recebida como resposta para “qualquer problema de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas

***“As agências reguladoras caminham na direção de aprimorar seus processos e mecanismos de accountability e transparência”.***

emergentes, para a solução de qualquer matéria até então não sanada” (NUNES, 2001). A perspectiva que se afigura para as agências reguladoras, uma década após a sua criação, é o ajuste estrutural de seu desenho institucional, com expectativa de impacto positivo sobre seu funcionamento, em especial sobre sua relação com a sociedade. As agências caminham na direção de aprimorar seus processos e mecanismos de accountability e transparência.

### Quadro 1 – Características do desenho institucional das agências reguladoras brasileiras

Característica	Descrição
Origem	Reforma regulatória da década de 1990.
Atividades regulatórias	Regulamentação e normatização; permissão, autorização e licença; fiscalização e controle; definição de tarifas; imposição de sanções e penalidades.
Direção	Colegiada, com um presidente.
Nomeação	Indicação pelo presidente da República, com sabatina no Senado.
Escolha do presidente	Presidente da República.
Decisões sobre matéria regulatória	Por maioria, em regime colegiado.
Independência técnica e decisória	Baseada no mandato fixo estável e na autonomia administrativa e financeira.
Procedimentalização	Previsões gerais na Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999). Tendência à superprocedimentalização.
Audiências e consultas públicas	Diferentes previsões para realização pelas agências. Uniformização prevista no PL nº 3.337/2004.
Controle pelo Executivo e Legislativo	Ministérios supervisores com poucas condições para o acompanhamento. Eventuais convites aos dirigentes para participação em comissões do Congresso. Envio formal de relatório de gestão ao Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentação de relatórios de atividades em audiências prevista no PL nº 3.337/2004.
Revisão externa dos atos	Possibilidade de revisão pelo Judiciário.
Relação com defesa da concorrência	Relação prevista para determinadas agências. Articulação prevista no PL nº 3.337/2004.
Reclamações dos agentes e cidadãos	Ouvidorias em algumas agências recebem e encaminham as reclamações aos dirigentes. Independência e extensão a todas as agências previstas no PL nº 3.337/2004.

A transparência pode ser entendida como o compromisso do Estado de fornecer informação sistemática aos governados. Esse compromisso deve-se traduzir na explicitação a todos os cidadãos do que o governo faz, de que meios utiliza

para fazer, de que forma faz e, sobretudo, por que toma certas decisões em um conjunto de outras alternativas possíveis.

O termo transparência utilizado neste trabalho é relacionado ao conceito de *accountability*, um dos mais estudados em

trabalhos sobre as agências reguladoras. Sua dificuldade de tradução para a língua portuguesa foi objeto de já clássico artigo (CAMPOS, 1990).<sup>1</sup> A divisão da *accountability* em vertical e horizontal foi proposta por O'Donnell (2002). A *accountability* vertical seria caracterizada por uma relação entre desiguais, seja pelo mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou pelo controle burocrático hierárquico (de cima para baixo). A *accountability* horizontal, por sua vez, caracterizar-se-ia por uma relação entre iguais, realizada principalmente pelos instrumentos de *checks and balances*, da vigilância recíproca entre os poderes autônomos do Estado. Um terceiro tipo de *accountability* foi apresentado por Peruzzotti & Smulovitz (2002), para abarcar novas formas de controle exercidas pelos meios de comunicação e por organizações não governamentais (ONGs): é o denominado *accountability* social. A ideia é que o controle da sociedade sobre o Estado se constitui de forma específica e, portanto, mereceria distinção das perspectivas tradicionais da *accountability* vertical e horizontal.

A transparência das ações torna-se fundamental quando se considera que a função primordial das agências reguladoras é a de mitigar o risco regulatório estatal por meio da manutenção da previsibilidade das regras de regulação e da estabilidade do segmento do mercado, estimulando os investimentos e garantindo a segurança, o acesso e a qualidade dos produtos aos cidadãos-consumidores. Para Pires & Goldstein, as agências deveriam, a partir dessa concepção, melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não cumprimento dos contratos administrativos, além de

reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros (PIRES & GOLDSTEIN, 2001).

O principal problema relacionado à segurança regulatória seria o da assimetria de informações, que pode funcionar como forte incentivo para o comportamento oportunista de agentes. Um primeiro tipo de assimetria, do público eleitor em relação à agência, relaciona-se com o estabelecimento de compromissos com grupos de interesses à revelia do público eleitor. Um segundo tipo, da agência em relação aos regulados, ocasiona a dificuldade da agência de avaliar os reais custos e benefícios esperados pela tomada de decisão sobre determinada ação regulatória. No que concerne ao risco regulatório, a questão fundamental é, portanto, a redução da assimetria de informações desses dois tipos. O que pode ser alcançado pelo desenvolvimento de instrumentos e arranjos institucionais. Três importantes estratégias podem ser identificadas na independência, na prestação de contas e na transparência das agências.

A independência dos dirigentes é exercida com relação à pressão pelos grupos de interesses, incluindo-se agentes do governo. São instrumentos importantes, neste caso, os mandatos e a estabilidade dos dirigentes, a não subordinação ao ministério supervisor e a autonomia administrativo-financeira do órgão regulador. A prestação de contas pela agência, por sua vez, aproximaria dos objetivos do arcabouço legal e da política setorial traçada pelo governo e, em última instância, dos objetivos dos eleitores. A transparência das informações, por fim, apoia-se na prestação de contas, mas vai além. Ela pode ser garantida e reforçada pelo conhecimento prévio das regras que orientam os processos de tomada de decisão da agência e pela

publicidade e motivação dos seus atos. Tais mecanismos reduziriam as incertezas do público interessado, funcionando como controle da captura dos agentes reguladores e aumentando a eficiência regulatória.<sup>2</sup> Pode-se estabelecer, por meio da transparência, uma relação franca e cooperativa com outros atores governamentais, como o ministério supervisor e o Congresso Nacional. Resultado esperado das ações de redução da assimetria de informações – produto da transparência e da prestação de contas – é o reconhecimento da autoridade reguladora como confiável e ética. Sem o prejuízo do controle oficial e do controle social, a agência reguladora poderia tornar-se merecedora do crédito da população consumidora e dos agentes de mercado, regulados pelo Estado.

Vale ressaltar, entretanto, que a independência dos reguladores pode-se configurar como o insulamento desse corpo técnico frente ao setor regulado e ao próprio governo. Oliveira, Fujiwara e Machado defendem que a agência reguladora ideal deveria ser dotada de independência, “exigindo uma mudança da cultura de centralização administrativa que prevalece no país desde os gabinetes do Império”. Dessa forma, os autores concluem que, em se tratando das agências reguladoras, “a independência permite insular as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem” (OLIVEIRA; FUJIWARA & MACHADO, 2005).

Nas agências reguladoras, a ouvidoria e o contrato de gestão são exemplos de instrumentos de *accountability*. Ambos têm relação com a *accountability*, na medida em que podem ser utilizados pela população em geral (isso inclui tanto os cidadãos quanto os agentes do setor regulado), e também pelos políticos ou pela administração direta do ministério supervisor de

cada uma das agências. Os instrumentos variam de agência para agência – nem todas possuem ouvidoria, nem firmam contratos de gestão com a administração central, por exemplo.

Ainda que haja alguns instrumentos e mecanismos formais nas agências reguladoras visando à ampliação da *accountability*, é comum encontrar críticas segundo as quais ainda inexistem mecanismos efetivos de responsabilização e controle dos reguladores.

As debilidades do exercício do controle ou, mais amplamente, da *accountability* sobre as burocracias favorecem o insulamento. A especialização das funções dos reguladores seria um tipo de restrição à possibilidade de acompanhamento e controle dos atos dos reguladores, ampliando o *deficit* democrático.<sup>3</sup>

As agências reguladoras foram criadas num ambiente de reformas do Estado brasileiro orientadas para o mercado. Sua natureza essencialmente técnica, baseada na regulação econômica e social de setores específicos e determinados, enseja insulamento “natural” de suas burocracias. Isso porque a verticalização de suas atividades em determinado setor (energia elétrica, telecomunicações, vigilância sanitária e aviação civil, para citar alguns exemplos), agregada ao cada vez mais intenso processo de avanço tecnológico da grande parte dos objetos com os quais tais agências trabalham e devem regular, demanda o desenvolvimento de uma especialização técnica de seus quadros para o desempenho de suas funções. Além disso, pode-se considerar que o próprio desenho institucional das agências reguladoras, que prevê mandatos fixos e não coincidentes para os seus dirigentes, e a impossibilidade de demissão *ad nutum* são fatores condicionantes para um maior

insulamento, nesse caso em relação ao governo.

A utilização de mecanismos que isolam as rotinas decisórias, bem como os ambientes de elaboração e formulação de políticas pelos burocratas estatais, políticos e grupos de interesse, é uma prática que já foi adotada durante o Governo Vargas. Um exemplo marcante dessa tentativa foi a criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que pretendia ser uma espécie de órgão da burocracia insulada por meio da utilização da racionalidade e especialização técnica, bem como do universalismo de procedimentos para os assuntos da administração dos serviços públicos. Dessa forma, o insulamento burocrático pretende virtualmente “isolar” os funcionários do Estado, que exercem funções consideradas estratégicas em determinados momentos ou contextos críticos, das possíveis ingerências de atores “externos” aos negócios estatais. As ingerências são as intervenções consideradas danosas para os processos ou resultados a serem alcançados, normalmente associados a finalidades técnicas buscadas por meios racionais da burocracia, tal como concebida pela tradição racional-legal *weberiana*. O critério para a escolha dos atores que devem ser afastados, ou mesmo ter seu acesso bloqueado às burocracias, pode ser tanto um juízo que os considera ilegítimos quanto a natureza perniciosa de seus objetivos, dada pela associação ao seu caráter eminentemente político.

Nunes (2003) apresenta o insulamento burocrático, ou as chamadas ilhas de racionalidade e especialização técnica, como o processo de proteção do centro técnico do Estado contra a interferência dos políticos ou grupos da sociedade civil, como empresários ou movimentos sociais.

Excluindo tais atores, o insulamento poderia refrear o personalismo e a patronagem, a fim de que uma base mais técnica pudesse fixar as prioridades do Estado. Tal processo de proteção do núcleo técnico do Estado seria uma tentativa de minorar ou eliminar as incertezas criadas pelo ambiente institucional. Esse ambiente, no qual as agências estatais existiam antes, inclui os partidos políticos, as burocracias tradicionais e os movimentos sociais. Assim sendo, há redução dos limites da arena de formulação de políticas, afastando os partidos políticos, o Congresso e as demandas populares.

Com Sunstein, reconhece-se que o “caráter complexo da regulação moderna ampliou enormemente a necessidade de conhecimento técnico e de especialização no processo de tomada de decisões governamentais”. Em se tratando da proliferação de agências reguladoras, o autor completa: “nenhuma das instituições originais parecia ter essas qualidades” (SUNSTEIN, 2004). As agências reguladoras, entidades da administração indireta do Estado brasileiro, atuam, portanto, na regulamentação técnica de matérias afeitas a sua área de abrangência da regulação econômica e social. São entidades com poder normativo para regulamentar atividades específicas, as quais progressivamente têm ganhado autonomia e independência nessa tarefa, em face de avocarem-se a legitimidade derivada do seu conhecimento especializado na matéria que lhes é afeita no ato regulamentador.

Em setores nos quais existe particular complexidade técnica e frequente evolução tecnológica de seus objetos, geralmente o legislador fixa, mediante as chamadas leis-quadro, os parâmetros gerais, não tratando de forma completa, e menos ainda exaustiva, da matéria cujas lacunas deverão ser

preenchidas pela autoridade do órgão regulamentador especializado; isso a partir do conhecimento da realidade setorial no tempo e da maneira mais particular quanto possível; também, decidida da forma mais próxima e negociada possível com os atores sociais a serem afetados pela produção normativa consequente. Dessa necessidade de preenchimento da vagueza normativa é que se retira o fundamento do poder regulamentador dos órgãos ou entidades não pertencentes ao Poder Legislativo.

Entretanto, aqui cabem duas observações. A primeira está relacionada à possibilidade do exercício da discricionariedade pela burocracia. Abordar o tema da discricionariedade é importante para essa discussão, pois está diretamente relacionada ao exercício das funções da burocracia, em geral, e à natureza do trabalho do agente regulador, em particular. Isso porque a tarefa de regular, em grande medida relacionada à regulamentação técnica, encontra vasto campo para o exercício da discricionariedade na formulação de normas, a título de regulamentação de matérias eminentemente técnicas sob a responsabilidade das agências reguladoras. A discricionariedade está relacionada à margem de escolha pelo agente público entre uma multiplicidade de alternativas possíveis na execução de suas tarefas, informadas de maneira mais ou menos “aberta” pelos ditames dos critérios a que o seu comportamento está submetido – subjetivamente, das instituições que conformam o ambiente no qual o agente está imerso, e objetivamente, das normas formais consubstanciadas em leis e regulamentos em vigor. Assim, a já comentada tendência à especialização das agências reguladoras compromete o entendimento, por grande parte dos cidadãos, dos termos dos atos

expedidos por elas e por muitos dos órgãos e entidades da administração pública do Estado contemporâneo, o que dificulta o controle da burocracia.

Em segundo lugar, é também importante ressaltar uma limitação para os reguladores. Essa limitação está relacionada à impossibilidade de o poder regulamentador, em geral, criar direitos e obrigações, cabendo a ele somente detalhar ou especificar as disposições constantes em ato hierarquicamente superior, não apresentando o regulamento, portanto, força de lei. Dessa maneira, ele não tem o condão de revogar lei anteriormente vigente, sendo também passível de revogação por lei ulterior. À exceção, casos em que há expressa previsão em lei da delegificação ou deslegalização, quando então o órgão regulamentador poderia expedir regulamentos que inovassem no ordenamento jurídico, dentro do marco jurídico dado pela lei originária, que rebaixou o grau para a normatização daquela matéria, e demais leis superiores.

### **Legitimidade e transparência nas agências reguladoras: o caso da Anvisa**

Se existem tais dificuldades relacionadas ao insulamento, as agências também parecem apresentar um padrão de “desinsulamento” do Estado, representado por várias iniciativas de ampliação do acesso a informações e estímulo à participação da sociedade, por exemplo. É possível argumentar, então, que as agências reguladoras caminham numa tênue linha entre a pressão pela transparência e controle de seus atos e a tendência ao movimento insular de suas burocracias especializadas.

Nas agências reguladoras brasileiras são encontrados diversos exemplos de

mecanismos e instrumentos de *accountability*. Caracterizam-se como elementos da *accountability* das agências a assinatura de contrato de gestão com ministério supervisor, a existência e atuação de ouvidoria, o funcionamento dos conselhos de controle na estrutura própria da agência ou fora dela, as reuniões públicas da diretoria, a realização de consultas e audiências públicas, o acesso a informações diversas no sítio eletrônico e a disponibilidade de relatórios e balanços das agências. No caso da Anvisa, é possível encontrar vários desses exemplos.

Criada há pouco mais de dez anos, a Anvisa surgiu com a finalidade institucional de promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços e dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como de fazer o controle de portos, aeroportos e fronteiras. A agência foi criada para ocupar o lugar da antiga Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde num momento em que houve o agravamento da crise de legitimidade da vigilância sanitária, ao final da década de 1990, quando se noticiava a circulação de grande volume de medicamentos falsificados no país.

Uma singularidade que caracteriza a atuação da Anvisa é devida ao fato de a regulação no campo da vigilância sanitária ser exercida não em setor específico da economia, mas em todos os setores relacionados a produtos e serviços que podem afetar a saúde da população brasileira. Outra singularidade da Anvisa é sua atuação tanto na regulação econômica do mercado quanto na regulação sanitária. Desempenha, assim, função de mediação entre produtores e consumidores, tendo em vista que o uso de produtos, bens e

serviços por ela regulados pode causar graves efeitos à saúde da população.

Como será possível verificar neste artigo, a ampla participação da sociedade no processo regulatório certamente tem sido uma das maiores e mais constantes preocupações da Anvisa, que conta com uma série de ações de ampliação de espaços institucionais e promoção da transparência, desde a sua criação, com reforços no último período.

Inicialmente, porém, é importante situar o contexto particular da organização institucional do sistema de saúde no Brasil, no qual o Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta peculiaridades relacionadas à participação social. A Constituição de 1988 define que a participação da comunidade é uma diretriz a ser seguida na organização do sistema de saúde brasileiro. Posteriormente, a Lei 8.142, de 1990, atribuiu ao SUS duas formas de participação institucionalizada, quais sejam: as conferências de saúde, com o objetivo de avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde; e os conselhos de saúde, que devem atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. A essas duas formas de participação se convencionou denominar controle social do SUS, ao qual a Anvisa está submetida por compor a arquitetura institucional do sistema. Dessa forma, a agência deve seguir as deliberações das conferências de saúde, sejam gerais ou temáticas, como é o caso da 1ª Conferência Nacional de Vigilância Sanitária, realizada em 2001. Além disso, a Anvisa está sujeita ao acompanhamento, fiscalização e controle realizados pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS). Nesse caso, é importante destacar que a agência tem participado de comissões assessoras do CNS, em especial a Comissão Intersetorial de Vigilância Sanitária e Farmacoe epidemiologia,

criada pela Lei 8.080/1990, e se faz presente às reuniões do plenário do conselho quando convidada a se pronunciar.

A Anvisa é uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde e deve firmar contrato de gestão com aquele órgão da administração direta. O contrato de gestão é o instrumento pelo qual a agência e o ministério supervisor pactuam as metas e os indicadores para a avaliação da atuação administrativa e do desempenho da agência, estabelecendo, ainda, parâmetros para a sua administração interna. A assinatura do contrato de gestão deve-se dar quando da nomeação do diretor-presidente, ouvidos previamente os ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A lei de criação da agência prevê que o descumprimento injustificado do contrato de gestão pode ensejar a exoneração do diretor-presidente, pelo presidente da República, a partir de solicitação do ministro da Saúde (BRASIL, 1999).

Originalmente, havia no Projeto de Lei Geral das Agências (PL 3.337/2004) a previsão de extensão do contrato de gestão a todas as agências reguladoras, o que foi contestado por especialistas, sobretudo no tocante às agências de setores da infraestrutura. O principal argumento é que o contrato seria não um meio de reforçar a autonomia das agências, conforme prevê o parágrafo 8º do art. 37 da Constituição Federal, mas, sim, de retirar delas a possibilidade de manter independência em relação ao poder dos governos. Seria, de acordo com os críticos, um controle político incompatível com a natureza técnica das decisões dos reguladores, além do que o contrato de gestão inserido na Constituição teria caráter diverso do proposto pelo Executivo às agências reguladoras.<sup>4</sup>

Desde sua criação, a Anvisa publica anualmente um relatório de gestão que

apresenta, de forma sistematizada, os resultados alcançados pela administração da agência, relacionados às metas e indicadores definidos para o período anterior. O relatório, destinado essencialmente aos órgãos de controle, aponta uma avaliação do desempenho institucional com base nos programas e instrumentos de planejamento do governo federal diretamente relacionados à gestão da agência, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA); o Programa Mais Saúde: Direito de Todos (também conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento – PAC da Saúde); e o Pacto pela Saúde (que se refere à política do Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais de saúde para pactuação e execução de ações e serviços de saúde no país). Apresenta também caracterização quanto às principais informações de sua natureza e perfil de sua atuação, bem como os resultados da gestão orçamentária e financeira (ANVISA, 2008). O contrato de gestão da Anvisa é, ainda, avaliado periodicamente por comissão instituída especialmente para esse fim, composta por servidores dos ministérios da Saúde, do Planejamento e da própria agência.

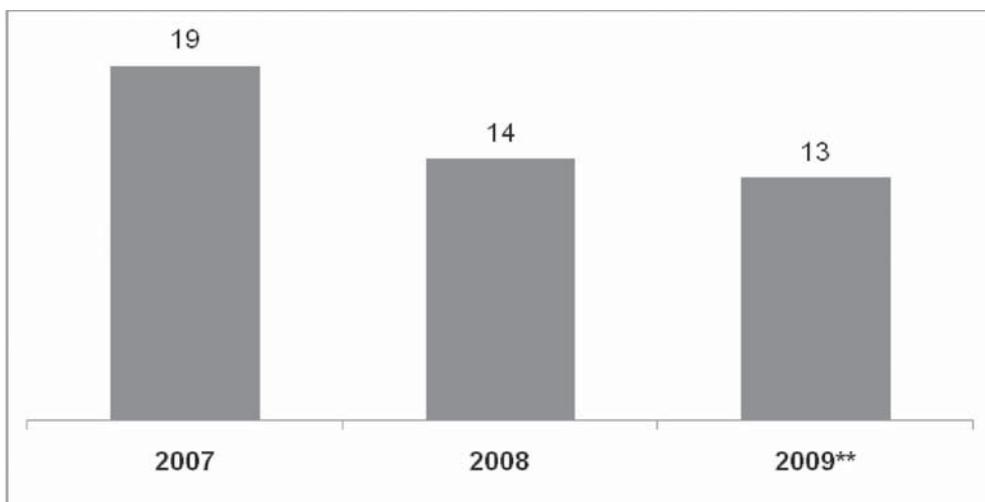
Além do relatório de gestão, desde 2005 a Anvisa apresenta a toda a sociedade um relatório anual de atividades. Elaborado em linguagem coloquial e contendo resumo das principais ações realizadas pela agência durante o ano anterior, o relatório de atividades serve ao acompanhamento da atuação concreta da Anvisa, configurando-se uma ferramenta de prestação de contas e transparência à sociedade, como tentativa de fortalecer o exercício do controle social. Uma importante iniciativa associada à publicação dos relatórios de atividades é a sua apresentação, em reunião de audiência pública, na Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, e na

Comissão de Assuntos Sociais, do Senado Federal. Ambas as comissões têm entre suas prerrogativas acompanhar e deliberar sobre matérias relativas à saúde. As apresentações do relatório de atividades realizadas pela Anvisa, entretanto, são originadas pela solicitação de espaço pela própria agência às comissões, que então convidam a Anvisa a trazer suas experiências e receber dos parlamentares suas considerações sobre a qualidade e o direcionamento das ações em vigilância sanitária (RAMALHO, 2006, 2007a, 2008a).

A Anvisa tem estado presente em grande número de audiências públicas sobre diversos temas afeitos à vigilância sanitária e às atribuições da agência, em várias comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; além de receber crescente número de pedidos de participação, atendidos em parte, para

debates em parlamentos subnacionais. No Gráfico 1, indicamos o número de audiências realizadas no Congresso Nacional que contaram com representantes da Anvisa nos anos de 2007 a 2009 (nesse último caso até o mês de setembro).

O controle pelo Poder Legislativo também é realizado pelos parlamentares por meio da solicitação de prestação de contas pelos constitucionais requerimentos de informações, aprovados em Plenário na Câmara e no Senado. As informações solicitadas são variadas, sendo constantes os temas relacionados à qualidade de segurança de produtos, atividades de registro, inspeção, fiscalização e regulamentação dos objetos sujeitos à vigilância sanitária, detalhamento de contas e demais aspectos administrativo-financeiros (como quantitativo de cargos e os gastos com passagens e diárias, por exemplo).



\*Os dados não incluem as audiências públicas realizadas a pedido da Anvisa, nem as audiências públicas realizadas nos parlamentos subnacionais (assembleias estaduais e câmaras municipais).

\*\*Até o mês de setembro.

Fonte: elaboração própria.

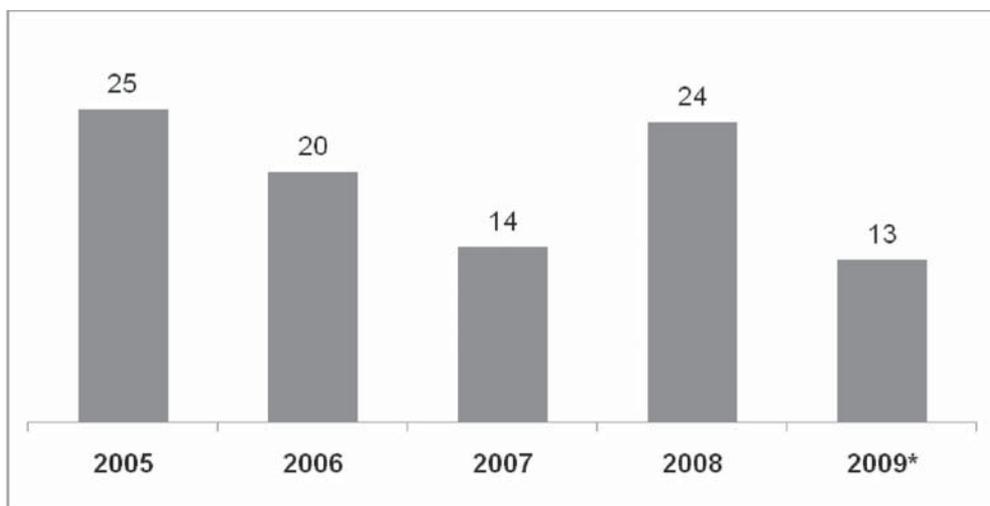
### Gráfico 1 – Participação da Anvisa em audiências públicas convocadas pelo Congresso Nacional, por ano (2007 a 2009)\*

No Gráfico 2, tem-se a evolução do número de requerimentos respondidos pela Anvisa no período de 2005 a 2009.

A participação social é reforçada na Anvisa por meio de diversos espaços e mecanismos. A estrutura básica da agência, aprovada pela lei de criação, contempla um Conselho Consultivo e uma Ouvidoria independente. O ouvidor da agência tem mandato de dois anos para coordenar o trabalho de formulação e encaminhamento de denúncias e queixas aos órgãos competentes, especialmente à própria Diretoria Colegiada da agência, bem como à Procuradoria, à Corregedoria e ao Ministério Público, auxiliando no esclarecimento. Além disso, ao ouvidor compete produzir, semestralmente ou quando julgar oportuno, relatório com apreciações críticas sobre a atuação da agência, devendo apresentá-lo à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde, no sentido de promover a melhoria da gestão.

O Conselho Consultivo, por seu turno, é órgão colegiado composto por treze membros indicados pelos órgãos e entidades de governo, do setor produtivo e da sociedade civil (comunidade científica e defesa do consumidor). Sua função é requerer informações e propor diretrizes e recomendações à Diretoria Colegiada da agência, opinar sobre as propostas de políticas governamentais na área de atuação da agência, bem como apreciar e emitir parecer sobre os relatórios anuais elaborados pela Anvisa.

Há na literatura diferentes entendimentos sobre o papel desempenhado pelos conselhos, destacando-os como arena de disputa política e *locus* de formulação de políticas. Sartori (1994), por exemplo, defende a função dos conselhos ou colegiados apenas como espaços de debate que possam, por meio da representação, diminuir os entraves para a tomada de decisões nos órgãos decisores do Executivo e Legislativo. Max Weber (2004) desenvolve extensa discussão sobre as formas



\*Até o mês de setembro.

Fonte: elaboração própria.

**Gráfico 2 – Requerimentos de informação do Congresso Nacional respondidos pela Anvisa, por ano (2005 a 2009)**

de colegiado com funções de deliberação ou de consulta, formadas por especialistas ou por representantes eleitos. Entretanto, essa será uma disputa constante na formação de conselhos, ou seja, se eles devem-se tornar forma alternativa de exercício do poder ou se são apoio à decisão de um decisor monocrático.

A análise das pautas das mais recentes reuniões do Conselho, disponíveis no sítio eletrônico da agência, permite concluir que o colegiado tem-se apropriado ao longo do tempo de seu papel de crítica à gestão e formulado propostas e sugestões de melhoria dos processos de decisão regulatória da Anvisa, em diferentes temas afeitos às ações de vigilância sanitária. De qualquer forma, a composição do conselho e a correlação de forças constituída em torno de determinados temas certamente têm grande impacto sobre a possibilidade de composição de conflitos, ou mesmo geram a paralisia da discussão em determinados pontos em função da atuação de *veto players* em matérias polêmicas – são exemplos os temas substantivos de transgênicos e propriedade intelectual, ou os de política e gestão relacionados aos pontos de contato ou a áreas cinzentas entre as atribuições de diferentes órgãos de governo.

Também funcionam como estruturas colegiadas as câmaras setoriais e as câmaras técnicas. Criadas por iniciativa da própria direção da agência, essas câmaras têm funcionado como organismos de assessoramento à Diretoria Colegiada em assuntos que requeiram maior aprofundamento de discussão, e em situações em que se necessita conhecer a opinião de diferentes setores ou se deseje criar espaço no qual esses setores possam expressar suas convicções e debater entre si os aspectos considerados críticos dos temas propostos pela Anvisa.

No caso das câmaras técnicas, há conjunto mais reduzido de participantes, geralmente da comunidade científica e não excedendo a uma dezena. Suas pautas são essencialmente sobre aspectos específicos dos trabalhos das áreas técnicas da Anvisa, quase sempre para discutir entendimentos e tendências da ciência e tecnologia dos produtos regulados pela agência. Atualmente, estão em funcionamento na Anvisa as câmaras técnicas de cosméticos, medicamentos, fitoterápicos, produtos para a saúde, rede de laboratórios de saúde pública, alimentos e saneantes.

As câmaras setoriais, por sua vez, têm composição mais ampla e diversificada e pautas de caráter mais geral, apesar de serem temáticas (medicamentos, alimentos, propaganda, toxicologia, etc.). Atualmente em número de 10, as câmaras setoriais funcionam desde 2005 e contam em média com 30 representações de instituições de abrangência nacional, dos órgãos de governo, de entidades do setor produtivo e da sociedade civil (profissionais, defesa do consumidor e comunidade científica) para tratar de temas estratégicos, com o objetivo de auxiliar no processo decisório da Diretoria Colegiada da Anvisa.

É importante destacar, porém, que todas essas instâncias colegiadas de consulta à sociedade, em maior ou menor grau, funcionam como espaços corporativistas de disputa de poder e hegemonia de grupos de interesse, e servem de justificativa técnica e legitimidade política para o insulamento burocrático das estruturas de Estado.

Também com o objetivo de ampliar a participação da sociedade, a Anvisa realiza consultas e audiências públicas para colher subsídios às suas propostas de regulação. A ampliação da participação

social por meio de consultas e audiências públicas visa conferir legitimidade ao processo regulatório, além de aumentar a efetividade por meio da identificação de fatores associados à implementação das regras, que escapam ao conhecimento dos reguladores ou não têm a devida atenção durante a formulação das propostas que vão à consulta pública. Os procedimentos de consulta podem, ainda, ser utilizados para se obter informação mais abrangente e objetiva, a fim de sustentar as análises de impacto regulatório.

No processo de regulação, os mecanismos de participação que a Anvisa dispõe têm a possibilidade de apontar ou ressaltar, ainda, as contradições entre os diferentes atores envolvidos na aplicação das regras, especialmente entre os agentes econômicos, e entre esses e os cidadãos. O principal benefício, então, é a prévia reação do público sobre determinada proposta, o que funciona como importante termômetro das medidas para a tomada de decisão dos reguladores.

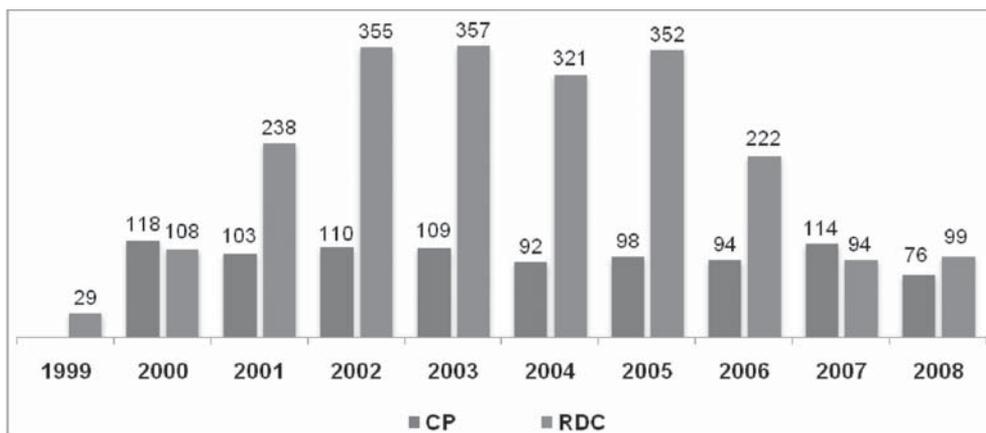
As consultas e audiências públicas são mecanismos que têm ganhado cada vez mais força e legitimidade, e são bastante característicos das agências reguladoras. São estratégias claramente utilizadas pelas agências para seu reconhecimento perante a sociedade e o próprio governo, e encontram guarida e reforço no Projeto de Lei Geral das Agências enviado ao Congresso pelo Executivo (PL 3.337/2004).

Na Anvisa, as consultas públicas têm sido uma estratégia largamente utilizada pela diretoria para colher mais informações e permitir que a sociedade opine sobre suas propostas de regulamento. A realização de audiências públicas, por sua vez, não tem sido prática comum ao longo da existência da Anvisa, mas há uma tendência recente de aumento da sua

frequência. Sempre associadas à realização de consultas públicas, as audiências têm sido promovidas para aprofundar o debate sobre aspectos de mais intenso conflito nas propostas que foram objeto de consulta e receberam contribuições de diferentes setores da sociedade.

As consultas públicas da Anvisa têm o objetivo de receber críticas, sugestões e contribuições de todos os interessados da sociedade para aprimorar o processo de tomada de decisão da agência. Segundo prevê o decreto que regulamenta a lei de criação da Anvisa, as propostas de atos normativos podem ser submetidas à consulta pública, a critério da Diretoria Colegiada, a partir de sua deliberação. O Gráfico 3 apresenta a evolução do número de consultas públicas (CP) e resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) publicadas, ano a ano, desde a criação da Anvisa.

Como mostra o gráfico, a Anvisa tem publicado número relativamente estável, próximo a uma centena, de consultas públicas (CP) a cada ano. Situação diferente é a do número de resoluções da diretoria colegiada (RDC), que tem variado bastante ano a ano, com grande quantidade de publicações durante quatro anos (entre 2002 e 2005), quando superou a casa das trezentas normas, mas apresentando tendência de queda acentuada nos últimos anos, com possibilidade de estabilização. Aliás, a crítica à grande produção de normas pelas agências não é incomum. Moreira (2004) aponta o termo “avalanche normativa” para tratar do grande número de atos normativos produzidos pelas agências reguladoras em geral, indicando em particular os casos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e da Anvisa.



Fonte: elaboração própria.

### Gráfico 3 – Consultas públicas (CP) e resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) publicadas pela Anvisa, por ano (1999-2008)

As RDCs são os atos que têm eficácia jurídica para normatizar os objetos e processos sujeitos à vigilância sanitária, sob competência da Anvisa. Uma consulta pública pode-se transformar em RDC, caso a diretoria colegiada assim entenda, após a análise das contribuições recebidas da sociedade. Mas, como se pode notar pela leitura do gráfico, nem toda RDC é oriunda de consulta pública, haja vista a prerrogativa da diretoria de editar novas normas, atualizar ou aperfeiçoar aspectos de normas já existentes, sem a obrigação de realizar consulta pública. Também não há obrigatoriedade de acatar ou não, nem de justificar o possível não acatamento de proposta recebida durante consulta pública. Esses são problemas que têm sido alvo de muitas críticas e de descrédito da população em geral em relação ao processo de consulta das agências reguladoras.

Os prazos de consulta são fixados caso a caso, dependendo da natureza do tema, e podem ser prorrogados. Atualmente, além de publicar as consultas públicas no Diário Oficial da União (DOU) – mecanismo de pouco alcance social –, a Anvisa

divulga as propostas no seu sítio eletrônico e em atividades dirigidas a públicos específicos e diretamente interessados no tema da proposta. Esse tem sido um dos nós críticos da efetividade das consultas públicas realizadas pela agência

Na Anvisa, esses problemas foram objeto de análise, de proposição de correção no Programa de Boas Práticas Regulatórias, que busca a sistematização, consolidação e divulgação das consultas. Além disso a padronização dos documentos, modelos e formulários a serem utilizados foi aprovada e encontra-se em fase de incorporação à rotina e à cultura organizacionais. Ampliar e melhorar divulgação dos materiais, inclusive os que subsidiaram a elaboração das propostas que são publicadas como consulta pública, é uma necessidade para facilitar o acesso e a participação da sociedade nos temas discutidos.

O referido Programa de Boas Práticas Regulatórias da Anvisa configura-se como um conjunto de medidas para o aperfeiçoamento das atividades da agência, relacionadas à regulamentação (RAMALHO,

2008b). Fazem parte do Programa da Anvisa atividades que vão desde o mapeamento e a simplificação do macroprocesso de regulamentação, até as ações relativas à compilação, consolidação e revisão de atos normativos. Importantes processos intermediários, de caráter estratégico para a regulação desenvolvida pela agência, são a formulação da Agenda Regulatória da Anvisa, a tomada de decisão com base na ferramenta da Análise do Impacto Regulatório, e o aprimoramento dos mecanismos e instrumentos de participação, controle social e transparência. A utilização das análises de impacto regulatório, e das alternativas à regulação, é ainda incipiente em território nacional, e fenômeno recente mesmo em países com larga tradição regulatória. Nesse campo, porém, a Anvisa foi pioneira quando promoveu, ainda em 2007, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República e os ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o importante seminário internacional sobre o impacto regulatório, que contou com os principais especialistas do Brasil e do mundo nessa questão.

A Agenda Regulatória da Anvisa, elaborada pela primeira vez em 2009, de forma pioneira entre as agências, é construída de maneira participativa, com recebimento de sugestões da sociedade por meio de entidades nacionais do setor produtivo e da defesa do consumidor, entre outros. Consiste de uma lista de temas prioritários para a Anvisa regulamentar no próximo período, concedendo à sociedade a oportunidade de opinar e contribuir na definição da pauta de decisões estratégicas, e sinalizando para a sociedade qual a direção das próximas ações da agência.

Considera-se que quanto mais clara e consistente a definição de agenda regulatória, maior a chance de que a agência reguladora possa ser efetivamente

responsabilizada pelo poder político e pelos cidadãos. Isso terminará por aumentar a transparência e a credibilidade do sistema regulatório e do governo perante a sociedade, retroalimentando a política regulatória e ampliando sua eficiência.

A Anvisa também desenvolve atualmente, no âmbito do Programa de Boas Práticas Regulatórias, o “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor na Regulação”, com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). Nesse projeto, a agência tem a oportunidade de trocar experiências com um conjunto de entidades cíveis de defesa do consumidor, recebendo retorno da cidadania sobre sua visão da regulação da Anvisa e, ao mesmo tempo, podendo capacitá-los em matérias normalmente consideradas de difícil entendimento, favorecendo, por exemplo, suas contribuições futuras em processos de consulta pública (SILVA, 2009).

Por fim, é importante destacar as medidas de ampliação da comunicação e acesso a informações desenvolvidas pela agência. Em 2009, a Anvisa inaugurou sua central de atendimento telefônico e eletrônico, o Anvisa Atende. Por meio de ligação gratuita (0800), todo cidadão interessado poderá realizar denúncias, obter informações sobre produtos sujeitos a vigilância sanitária (cosméticos, alimentos, medicamentos etc.), ter acesso a orientações aos viajantes e conferir o andamento de processos, entre outros serviços.

A Anvisa também mantém no seu sítio de internet grande conjunto de informações à disposição da sociedade. A área de comunicação da agência estima que o sítio conte com mais de 80 mil páginas, grande parte delas com informações técnicas e de interesse geral sobre os objetos

de trabalho da Anvisa, divididos, em 2003, nos perfis: setor regulado, profissionais de saúde e espaço cidadão. É possível encontrar entrevistas e notícias produzidas pela área de imprensa da Anvisa, disponíveis na página e atualizadas constantemente, e também resgatar notícias publicadas desde 2000.

Além dos relatórios de gestão e de atividades já mencionados, estão disponíveis para consulta informações sobre a execução do orçamento, gastos com passagens e diárias, licitações, convênios e contratos realizados. Qualquer interessado pode ainda acompanhar a agenda de compromissos oficiais dos dirigentes. A partir de 2004, as decisões tomadas pela agência ficaram disponíveis no sítio de internet da Anvisa, por meio da consulta às pautas e atas das reuniões da diretoria colegiada.

Em 2005, foram concentradas em um único espaço todas as informações sobre as formas de participação da sociedade na agência, com o objetivo de facilitar o conhecimento da população sobre esses mecanismos e a interlocução da agência com os cidadãos.

Pelo que se apresentou dos instrumentos e mecanismos de *accountability* da Anvisa (reunidos no Quadro 2), vê-se que há substancial direcionamento para a transparência de suas ações, conformando um conjunto de iniciativas, muitas dessas não previstas ou fracamente desenhadas como obrigações formais.

A pluralidade de iniciativas, porém, não poderá ser considerada como suficiente para a efetividade do processo de *accountability*. O resultado do esforço institucional para aproximar a agência da sociedade ainda não é conhecido e esse estudo busca melhor compreensão das suas fragilidades.<sup>5</sup>

Para o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), entidade que desenvolve

estudos de avaliação das agências reguladoras e outros órgãos governamentais que atuam na regulação, a transparência e o controle social são foco prioritário (Idec, 2003, 2004). Os resultados apontam que ainda é necessário avançar para um efetivo controle social sobre os órgãos reguladores, fazendo com que sejam criados e promovidos espaços e mecanismos institucionais de apoio à participação e capacitação dos consumidores, diminuindo a assimetria com relação aos interesses de empresários do setor regulado. Segundo o Idec,

falta transparência plena sobre a atuação dos órgãos e os seus processos de decisão, resultando em extrema dificuldade para o cidadão obter dados e informações sobre os setores regulados e sobre os órgãos reguladores, de modo a atuar no controle social (Idec, 2003).

Uma solução, para o instituto, seria a criação de uma diretriz política e de uma orientação estratégica única, que devem ser traduzidas em legislação que discipline os procedimentos de transparência, participação e controle social nas agências e órgãos reguladores. Ou seja, ao que parece, o Idec almejava a proposição, como já foi feito pelo Executivo, de uma Lei Geral que defina um padrão único de *accountability* para as agências reguladoras.

Mas a precariedade ou, no limite, a impossibilidade do exercício do controle sobre a burocracia fortalece o insulamento. Tanto o controle quanto a responsabilização da burocracia pelos seus atos são condições que devem ser atendidas para que os políticos abdicuem de sua prerrogativa de tomar as decisões substantivas num sistema político dado. Quando atendidas tais condições, têm-se

## Quadro 2 – Instrumentos e mecanismos de *accountability* e transparência da Anvisa

Forma	Descrição
Controle Social do SUS	Fazem parte do controle social do SUS as conferências de saúde, com o objetivo de avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde; e os conselhos de saúde, que devem atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. A agência deve seguir as deliberações das conferências de saúde, sejam gerais ou temáticas, e está sujeita ao acompanhamento, fiscalização e controle realizados pelo Conselho Nacional de Saúde. A Anvisa compõe comissões assessoras e participa das reuniões do plenário do Conselho, quando convidada a se pronunciar.
Contrato de gestão	É o instrumento pelo qual a agência e o ministério supervisor pactuam as metas e indicadores para a avaliação da atuação administrativa e do desempenho da agência, estabelecendo, ainda, parâmetros para a sua administração interna. O descumprimento injustificado do contrato de gestão pode ensejar a exoneração do diretor-presidente da agência, pelo presidente da República, a partir de solicitação do ministro da Saúde.
Relatório de gestão	Destinado essencialmente aos órgãos de controle, apresenta anualmente, desde a criação da Anvisa, os resultados alcançados pela administração da agência relacionados às metas e indicadores definidos para o período anterior. Aponta uma avaliação do desempenho institucional com base nos programas e instrumentos de planejamento do governo federal; apresenta uma caracterização quanto às principais informações de natureza e perfil da agência, bem como os resultados da gestão orçamentária e financeira.
Relatório anual de atividades	Desde 2006, divulga em linguagem coloquial um resumo das principais ações realizadas pela agência durante o ano anterior. Tem sido apresentado, a pedido da própria Anvisa, em reunião de audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, e na Comissão de Assuntos Sociais, do Senado Federal, as quais têm entre suas prerrogativas acompanhar e deliberar sobre matérias relativas à saúde.

Controle pelo Poder Legislativo	Participação em audiências públicas sobre diversos temas afeitos à vigilância sanitária e às atribuições da agência, em várias comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de crescente número de pedidos de participação, atendidos em parte, em debates dos parlamentos subnacionais. Ainda, o Poder Legislativo solicita a prestação de contas por meio dos constitucionais requerimentos de informações, aprovados em Plenário na Câmara e Senado, sendo constantes os temas relacionados à qualidade de segurança de produtos, atividades de registro, inspeção, fiscalização e regulamentação, detalhamento de contas e demais aspectos administrativo-financeiros.
Ouvidoria	Investido em mandato de dois anos, o ouvidor da agência deve coordenar o trabalho de formulação e encaminhamento de denúncias e queixas aos órgãos competentes, especialmente à própria Diretoria Colegiada, bem como à Procuradoria e à Corregedoria, e ao Ministério Público, auxiliando no esclarecimento; e produzir semestralmente, ou quando julgar oportuno, relatório com apreciações críticas sobre a atuação da agência, devendo apresentá-lo à Diretoria Colegiada, ao Conselho Consultivo e ao Ministério da Saúde, no sentido de promover a melhoria da gestão.
Conselho Consultivo	Órgão colegiado composto por treze membros indicados pelos órgãos e entidades de governo, do setor produtivo e da sociedade civil (comunidade científica e defesa do consumidor) para requerer informações e propor diretrizes e recomendações à Diretoria Colegiada da agência; opinar sobre as propostas de políticas governamentais na área de atuação da agência; e apreciar e emitir parecer sobre os relatórios anuais elaborados pela Anvisa.
Câmaras técnicas	Compostas por representantes da comunidade científica, tratam essencialmente dos aspectos específicos dos trabalhos das áreas técnicas da Anvisa, quase sempre para discutir entendimentos e tendências da ciência e tecnologia dos produtos regulados pela agência nas áreas de cosméticos, medicamentos, fitoterápicos, produtos para a saúde, rede de laboratórios de saúde pública, alimentos e saneantes.

Câmaras setoriais	As 10 câmaras setoriais temáticas contam em média com 30 representações de instituições de abrangência nacional, dos órgãos de governo, entidades do setor produtivo e da sociedade civil (profissionais, defesa do consumidor e comunidade científica) para tratar de temas estratégicos, com o objetivo de auxiliar no processo decisório da Diretoria Colegiada da Anvisa.
Consultas e audiências públicas	Têm como objetivo receber críticas, sugestões e contribuições de todos os interessados da sociedade para aprimorar o processo de tomada de decisão da agência, colhendo subsídios para suas propostas de regulação e conferindo legitimidade ao processo regulatório. Além disso, visam ao aumento da efetividade das normas editadas pela Anvisa, por meio da identificação de fatores associados à implementação das regras que escapam ao conhecimento dos reguladores ou não têm a devida atenção durante a formulação das propostas que são objeto de contribuições. Tais instrumentos podem, ainda, ser utilizados para se obter informação mais abrangente e objetiva, a fim de sustentar as análises de impacto regulatório.
Parceria com defesa do consumidor	O “Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica de Participação Social das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor na Regulação”, realizado em parceria com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), prevê a oportunidade de trocar experiências com um conjunto de entidades civis de defesa do consumidor, recebendo retorno da cidadania sobre sua visão da regulação da Anvisa, e ao mesmo tempo podendo capacitá-las em matérias normalmente consideradas de difícil entendimento, favorecendo suas contribuições futuras em processos de consulta pública.
Agenda regulatória	É uma lista de temas prioritários para a Anvisa regulamentar no próximo período. Elaborada pela primeira vez em 2009, a Agenda Regulatória da Anvisa é construída de forma participativa, com recebimento de sugestões da sociedade por meio de entidades nacionais do setor produtivo e da defesa do consumidor, entre outros, concedendo à sociedade a oportunidade de opinar e contribuir na definição da pauta de decisões estratégicas, e sinalizando para população qual a direção das próximas ações da agência.

Central de atendimento telefônico e eletrônico	Por meio de ligação gratuita (0800), todo cidadão interessado poderá realizar denúncias, obter informações sobre produtos sujeitos a vigilância sanitária (cosméticos, alimentos, medicamentos, etc.), ter acesso a orientações aos viajantes e conferir o andamento de processos, entre outros serviços.
Acesso a informações no sítio da internet	Com mais de 80 mil páginas, o sítio da Anvisa concentra grande número de informações técnicas e de interesse geral sobre os objetos de trabalho da agência, além dos relatórios de gestão e de atividades, informações sobre suas contas (como a execução do orçamento, gastos com passagens e diárias, licitações, convênios e contratos realizados), a agenda dos dirigentes, e as decisões tomadas pela agência por meio da consulta às pautas e atas das reuniões da diretoria colegiada.

incentivos para possibilitar a delegação entre políticos e agências governamentais, que terão maior ou menor grau de independência para executar suas funções. Melo ressalta que a discussão sobre a delegação deve focar tanto *para quem* quanto a *quantidade* de poder discricionário que pode ou deve ser delegada a uma agência reguladora.

Além da diferença em relação a quem é delegada a autoridade de regular, o processo de delegação também difere com respeito à quantidade de poder discricionário que é delegada pelo Congresso às respectivas agências para que essas funcionem. O Congresso tanto pode estabelecer um desenho institucional com uma legislação extremamente detalhada que deixa as agências com pouca ou nenhuma amplitude para agir, como pode simplesmente propor um desenho institucional vago em que o poder discricionário delegado é extremamente amplo (MELO, 2000).

Como resultado tem-se que a rotina das agências reguladoras deriva de prévia delegação de competências, para que se estabeleçam critérios de operação de empresas do mercado regulado. Tais critérios, dispostos em regulamentos, são essencialmente técnicos. Para execução de suas atividades, as agências necessitam de especialização nos assuntos relacionados à sua área de atuação. Sendo assim, insulam sua burocracia e tendem a se distanciar do público leigo.

Essa delegação de competências só seria aceitável se contrabalançada com forte e eficiente esquema de *accountability*, sob pena de redundar no problema do *deficit* democrático, nos termos propostos por Melo.

## Conclusão

O movimento insular das agências é apontado como uma tendência natural de suas burocracias especializadas e das características relacionadas à independência dos dirigentes. A primeira consequência negativa do movimento insular das agências é a possibilidade de a burocracia desses

entes tornar-se virtualmente encapsulada, pelo comprometimento de seu diálogo com os cidadãos em face da alta complexidade das matérias tratadas, resultando na tendência à impossibilidade da realização do controle burocrático pelos políticos ou sociedade em geral. Essa constatação corrobora o argumento de Diniz (1998), segundo o qual o insulamento produz um *deficit* democrático por ser responsável pela criação de um círculo vicioso com efeitos perversos. Também reflete a posição de Melo (2000), que aponta o “*deficit* democrático” como a crítica fundamental ao modelo de agência regulatória independente. Nesse sentido, a autonomia e a independência desses órgãos representariam ameaça ao interesse público na medida em que agentes não eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade.

Uma segunda consequência, derivada da primeira, é a possibilidade de o desinteresse ou a incapacidade mesma do exercício do controle das atividades da burocracia das agências pela grande maioria dos atores (sejam políticos ou cidadãos) redundar no estabelecimento de compromissos espúrios entre burocratas (reguladores) e determinados grupos de interesse (regulados), para a troca de regulação por benefícios privados. Seriam abertas as portas para a captura dos reguladores.

A *accountability* das agências foi identificada neste trabalho como contrafluxo da tendência ao insulamento burocrático, ao mesmo tempo em que se pode configurar um esforço de afirmação ou reconhecimento pela sociedade e governo da chegada de novo aparato institucional no Estado brasileiro: as agências reguladoras. Nesse aspecto, é importante ressaltar que as agências carregam uma necessidade de justificação de sua natureza independente, o que enseja reforço da explicitação dos seus

mecanismos de controle para a sociedade. Isso porque o controle e a responsabilização da burocracia, via mecanismos definidos de *accountability*, são requisitos para a delegação de competências decisórias pelos políticos.

Como apontado, são várias as iniciativas para a ampliação do acesso a informações e do estímulo à participação da sociedade nas decisões tomadas pelas agências reguladoras. As audiências e consultas públicas, por exemplo, são mecanismos de *accountability* que se prestam ao reconhecimento das agências perante a sociedade e ao próprio governo, e têm ganhado cada vez mais legitimidade. Exemplo disso é a proposta de extensão do mecanismo contida no Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras.

No caso aqui estudado, evidenciou-se um direcionamento das ações da Anvisa para a ampliação da participação, do controle e da transparência, ainda que conformado um arranjo de iniciativas não compulsórias e com desenho incipiente. Além das audiências e consultas públicas, outros exemplos de mecanismos e instrumentos de *accountability* da agência são os conselhos e conferências do SUS, o contrato de gestão, os relatórios de gestão e de atividades, as audiências e requerimentos do Poder Legislativo, a Ouvidoria e o Conselho Consultivo, as câmaras técnicas e setoriais, a parceria com entidades de defesa do consumidor, a elaboração participativa da agenda regulatória anual, e o acesso a informações diversas pela central de atendimento telefônico e eletrônico, e pelo sítio eletrônico da agência.

As agências, com seu desenho institucional ainda em construção, encontram-se num dilema entre sua afirmação como estrutura protegida da apropriação pelos interesses privados ou de políticos clientelistas (*rent seeking*), e a sua descaracterização como instituição diferenciada

do Estado pela sua dissolução em vínculos de captura de seus quadros pelos “compradores” de regulação.

Pode-se concluir que não há significativo insulamento das agências reguladoras em relação ao Poder Executivo ou à sociedade. É possível observar que a criação das agências representou uma aproximação entre as estruturas estatais e a sociedade, notadamente do setor econômico por elas regulado, o que pode ser evidenciado pela sua “posição espacial”

mais distante do núcleo do Estado – o que inclusive tem gerado várias críticas às agências por parte do atual governo federal – e mais próxima dos atores diretamente afetados pela sua atividade reguladora.

Esse arranjo institucional, misto de insulamento tecnocrático e responsabilização via *accountability*, certamente ensejará muitos debates e, possivelmente, mudanças nos próximos anos.

(Artigo recebido em outubro de 2009. Versão final em dezembro de 2009).

---

## Notas

<sup>1</sup> Na opinião da autora, os principais motivos para a falta de um termo em português para *accountability* são a relação entre a linguagem e a cultura e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento político da sociedade e a preocupação com a própria *accountability*. “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário” (p. 31).

<sup>2</sup> A posição do governo sobre o tema pode ser encontrada no Relatório Interministerial que tratou do panorama relacionado às agências reguladoras, em 2003. “Tentativas de influenciar o processo regulatório com vistas à satisfação de interesses próprios são legítimas. A dificuldade surge quando o sistema regulatório é influenciado de uma forma não transparente, destruindo-se a imparcialidade”. BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília: Casa Civil, 2003. (mimeo).

<sup>3</sup> Melo lembra que o déficit democrático, no caso das agências reguladoras independentes, poderia ser minimizado se uma adequada estrutura de governança for criada e permitir a responsabilização das decisões (por meio da revisão judicial, requisitos procedimentais, supervisão por comitê, participação pública e pelo exercício dos poderes de nomeação do Executivo). MELO, Marcus André. *Política regulatória*: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000, nota 4, p. 31.

<sup>4</sup> Cf., entre outros, os argumentos de JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 403-11; ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Agências reguladoras e governança no Brasil. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.) *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 145-154; e BAGATIN, Andreia Cristina. A utilização do contrato de gestão como instrumento de controle das agências reguladoras. In: PECCI, Alketa (org.). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121-46.

<sup>5</sup> Pelo menos dois trabalhos mostram uma relação não direta entre o modelo desenhado para cada agência e a aplicação desse modelo na prática. O que significa dizer que “o formato institucional, incluindo-se as regras, não garante resultados iguais se aplicados em contextos diferentes”. PÓ, Marcos Vinicius & ABRUCIO, Fernando Luiz. *Desenho e funcionamento dos mecanismos de*

controle e *accountability*. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 697, Jul.-Ago. 2006. Entretanto, reconhece-se que a existência de determinados desenhos institucionais contribuem na prática de atividades consoantes e reforçadoras da *accountability*. “Decerto que ocorreram aperfeiçoamentos, como a disponibilidade maior de informação, conselhos formais, ouvidoria e consultas públicas, mas estes ainda são deficientes em proporcionar condições de avaliar os resultados das políticas públicas”. Pó, Marcos Vinicius. *A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS)*. 2004. p. 150. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

---

## Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – Anvisa. *Relatório de Gestão - 2008*. Brasília: Anvisa, 2009. 128 p.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. Agências reguladoras e governança no Brasil. In: SALGADO, Lucia Helena e MOTTA, Ronaldo Seroa da. (ed.)  *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p. 145-154.
- BAGATIN, Andreia Cristina. A utilização do contrato de gestão como instrumento de controle das agências reguladoras. In: PECCI, Alketa (org.). *Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 121-46.
- BRASIL. *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial*. Brasília: Casa Civil, 2003. (mimeo).
- BRASIL. Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999a. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14/11/2009.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *RAP*, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr.1990.
- DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre de 1998.
- INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – Idec. *Avaliação das agências reguladoras e órgãos governamentais*. São Paulo: IDEC, 2003.
- INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – Idec. *Avaliação de agências e órgãos reguladores*. São Paulo: IDEC, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MELO, Marcus André. Política regulatória: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, 2º semestre de 2000.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, déficit democrático e a “elaboração processual de normas”. In: CUÉLLAR, Leila & MOREIRA, Egon Bockmann (orgs.). *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 161-206.

- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. 146 p.
- NUNES, Edson. O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras. In: Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos, 2., 2001, Brasília. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2001. Mimeo.
- O'DONNELL, Guillermo. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002. p. 87-88.
- OLIVEIRA, Gesner; FUJIWARA, Thomas; MACHADO, Eduardo Luiz. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Ed.).  *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- PECI, Alketa. Agências reguladoras no contexto da pós-privatização: uma análise crítica. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 72, p. 9-21, jan./abr. 2006.
- PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. *Accountability social: la otra cara del control*. In: PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: TEMAS, 2002. p. 23-52.
- PIRES, José Cláudio Linhares & GOLDSTEIN, Andrea. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 3-42, dez. 2001.
- PÓ, Marcos Vinícius & ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability*. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, Jul.-Ago. 2006.
- PÓ, Marcos Vinícius. *A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS)*. 2004. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Anvisa: relatório anual de atividades 2005*. Brasília: Anvisa, 2006. v. 1. 210 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.
- \_\_\_\_\_ (Org.). *Relatório Anual de Atividades da Anvisa 2006*. Brasília: Anvisa, 2007a. v. 1. 424 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.
- \_\_\_\_\_. *A gramática política das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*. 2007b. Tese (Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília.
- \_\_\_\_\_ (Org.). *Relatório de Atividades da Anvisa 2007*. Brasília: Anvisa, 2008a. 160 p. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.
- \_\_\_\_\_ (Org.). *Boas práticas regulatórias: guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação*. Brasília: Anvisa, 2008b. Disponível em: <www.anvisa.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil*. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa/Casa Civil, 2009.
- SARTORI, G. *A teoria democrática revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. Regulação sanitária no Brasil: singularidades, avanços e desafios. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009. p. 215-62.

SUNSTEIN, Cass R. O constitucionalismo após o *New Deal*. In: MATTOS, Paulo (coord.). *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WEBER, M. (1997) *Economia y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004 [1964].

**Resumo – Resumen – Abstract****Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária***Pedro Ivo Sebba Ramalho*

Este artigo estuda os instrumentos e mecanismos de transparência e *accountability* das agências reguladoras brasileiras. Por meio da caracterização dos processos de controle, participação e acesso a informações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), analisa-se como as agências têm utilizado tais instrumentos e mecanismos para acolher e processar diversos interesses do processo regulatório, promover a estabilidade das regras do jogo e reforçar a sua legitimidade no ambiente político e social em que elas estão inseridas. Foram utilizados dados relativos aos diversos instrumentos de transparência e *accountability*, bem como às instâncias e mecanismos de participação da sociedade no processo regulatório da Anvisa. Conclui-se que a *accountability* das agências é um contrafluxo à tendência de insulamento, ao mesmo tempo em que se pode configurar um esforço de reconhecimento pela sociedade da chegada de um novo aparato institucional no Estado brasileiro: as agências reguladoras.

**Palavras-chave:** agências reguladoras; Anvisa; *accountability*.

**Aislamiento burocrático, rendición de cuentas y transparencia: diez años de regulación de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria***Pedro Ivo Sebba Ramalho*

Este artículo estudia la transparencia y la rendición de cuentas y mecanismos de las herramientas de las agencias reguladoras brasileñas. A través de la caracterización del control, la participación y los procesos de acceso a la información de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), se analiza cómo los organismos han utilizado estas herramientas y mecanismos para recibir y analizar los diversos intereses del proceso de regulación y promover la estabilidad y reforzar la legitimidad de las reglas del juego en su entorno social y político. Se utilizaron los datos relacionados con la transparencia y de varios instrumentos de rendición de cuentas y también las formas y mecanismos de participación social en el proceso de reglamentación de la Anvisa. Se concluyó que la responsabilidad de las agencias está en contra de la corriente de la tendencia de aislamiento y, al mismo tiempo, se puede caracterizar el esfuerzo de reconocimiento de la sociedad de la llegada de un nuevo diseño institucional del Estado brasileño: las agencias reguladoras.

**Palabras clave:** agencias reguladoras; Anvisa; rendición de cuentas

**Bureaucratic insulation, *accountability* and transparency: ten years of regulation of the National Health Surveillance Agency***Pedro Ivo Sebba Ramalho*

This article studies the transparency and *accountability* tools and mechanisms of the Brazilian regulatory agencies. Through the characterization of the control, participation and information access processes of the National Health Surveillance Agency (Anvisa), it is analyzed how the agencies have used these tools and mechanisms to receive and analyze several interests of the regulatory process and to promote the stability and reinforce the legitimacy of the rules of the game in its social and political environment. It was used data related to several transparency and *accountability*

instruments and also ways and mechanisms of social participation in the regulatory process of Anvisa. It was concluded that the agencies' *accountability* is against the flow of the insulation tendency and at the same time it can characterize the effort of society recognition of the arrival of a new institutional design of the Brazilian state: the regulatory agencies.

**Keywords:** regulatory agencies; Anvisa; *accountability*

---

Pedro Ivo Sebba Ramalho

Doutor em Ciências Sociais: especialista em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB). É servidor público na carreira de Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), na qual exerce atualmente a função de Adjunto do Diretor-Presidente. Contato: [pedro.ramalho@anvisa.gov.br](mailto:pedro.ramalho@anvisa.gov.br).

# Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo

*Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha, Marco Aurélio Marques Ferreira e Suely de Fátima Ramos Silveira*

## **Introdução**

O ensino superior veio a se estabelecer tardiamente no Brasil, se comparado a outros países latino-americanos (TEIXEIRA, 1989). Somente após a Proclamação da Independência é que se fundaram as primeiras faculdades; contudo, eram instituições independentes umas das outras e possuíam orientação profissional. Foram inspiradas nas grandes escolas francesas e seguiam esse modelo, ou seja, eram instituições mais voltadas ao ensino que à pesquisa (OLIVEN, 2002).

Na década de 1950, tornou-se evidente que o capital humano e o domínio do conhecimento científico-tecnológico eram condições indispensáveis ao desenvolvimento econômico-social (MACCARI, 2008). Teixeira (1989) afirma que as lacunas do ensino superior brasileiro vêm a acentuar-se depois da I Guerra Mundial, quando o desenvolvimento econômico do país passa a exigir a inclusão da pesquisa científica no ensino superior e na universidade, surgindo, então, a necessidade de uma escola pós-graduada. Por sua vez, Martins (2002) relata que vários fatores

sociais, econômicos, políticos e acadêmicos contribuíram para a formação da pós-graduação no Brasil. Merece destaque a criação, em 1951, de agências de fomento ao desenvolvimento científico, entre elas a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), voltada à formação do magistério de nível superior.

Essas transformações foram acompanhadas de progressiva preocupação dos órgãos governamentais com a implementação de mecanismos voltados para a avaliação do desempenho desses cursos, visando à expansão e à consolidação da pós-graduação no país.

Segundo Lapa e Neiva (1996), as atividades de avaliação do desempenho são essenciais à legitimação social das organizações de ensino, uma vez que as instituições universitárias são dependentes de contínua legitimação pública, pois tanto os agentes internos quanto a sociedade em geral possuem expectativas em relação ao desempenho e à contribuição social dessas organizações.

Os autores destacam ainda que, no Brasil, apesar de as expectativas sociais de maior desempenho recaírem, tradicionalmente, sobre as instituições criadas pelo Poder Público, elas também atingem as instituições privadas de ensino, na medida em que os resultados alcançados pelas primeiras tornam-se padrões de desempenho para toda a sociedade. Dessa forma, a necessidade de legitimação é comum às instituições públicas e privadas.

Além disso, a avaliação de desempenho aponta como importante instrumento de gestão das instituições de ensino, visto que os melhores resultados observados podem servir de modelo para as demais unidades analisadas.

Contudo, segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2003), ainda percebe-se grande

amadorismo nas práticas de avaliação institucional e de políticas públicas em educação, sendo necessário maior aprofundamento teórico e metodológico nessa área.

Mello et al. (2001) destacam que os procedimentos em uso são baseados em conceitos essencialmente qualitativos e fortemente dependentes da opinião do avaliador. Quando utilizadas versões quantitativas, ocorre a aplicação de índices brutos que não fornecem subsídios necessários a uma análise mais acurada.

A preocupação com o desempenho, conforme afirma Belloni (2000), não tem sido traduzida na construção de modelos de avaliação que explicitem o significado das variáveis e dos indicadores relativos a esse desempenho. Salienta ainda que, para a construção de uma metodologia de avaliação do desempenho, é necessário explicitar os critérios e construir indicadores das unidades educacionais em análise, os quais tenham clareza conceitual, viabilidade operacional e que sejam globais, contemplando simultaneamente os diversos fatores determinantes do trabalho acadêmico e suas inter-relações.

No caso específico dos programas de pós-graduação, a Capes avalia o desempenho dos cursos desde 1976 e, devido à sua experiência acumulada, com um programa de avaliação indiscutivelmente pioneiro, o Brasil tornou-se o país que mais contribuiu com o desenvolvimento da história organizada da avaliação institucional na América Latina (LEITE, 2002). Essa experiência avaliativa consolidou-se ao longo dos anos, sempre em diálogo com as instituições de ensino superior (IES), sendo considerada grande avanço em sistemas de avaliação educacional.

O sistema de avaliação dos programas de pós-graduação da Capes inclui critérios qualitativos e quantitativos, contudo ambos são convertidos em considerações qualitativas e, ao final da avaliação, com base nas apreciações realizadas, estabelece-se um conceito numérico que varia de 1 a 7, dimensionando a qualidade dos programas avaliados.

Destacam-se, entre os itens avaliados pela Capes, as considerações sobre as condições de oferta dos cursos (ex: qualificação do corpo docente e adequação do currículo), bem como a análise dos resultados provenientes das atividades dos programas de pós-graduação (produção científica e formação de pessoal qualificado).

Dessa forma, presumindo que as condições de oferta dos cursos estejam refletidas no resultado alcançado pelo programa, neste estudo serão utilizados como critérios para a análise do desempenho apenas os resultados derivados das atividades dos programas de pós-graduação.

O presente estudo, então, visa desenvolver uma análise do desempenho com referência à eficiência relativa de programas de pós-graduação, no intuito de conhecer o perfil do desempenho desses programas. Sua contribuição baseia-se na aplicação de um método para avaliação isento da opinião de avaliadores e que, ao mesmo tempo, busca respeitar as especificidades das unidades analisadas.

Ressalta-se não ser o objetivo desta pesquisa desenvolver modelo que venha substituir a metodologia atual, uma vez que a natureza dos programas de pós-graduação exige a utilização de modelos complexos para sua avaliação, envolvendo considerações minuciosas, de forma a contemplar todos os fatores que

demonstrem o nível de qualidade dos cursos. Todavia, pretende-se apresentar modelo que possibilite reflexões sobre alternativas de melhoria do desempenho desses programas.

O trabalho apresenta-se em quatro capítulos, nos quais serão discutidos, nesta ordem, alguns conceitos associados à avaliação de instituições de ensino; os procedimentos metodológicos adotados; os resultados alcançados; e as considerações finais do estudo.

*“A avaliação de desempenho aponta como importante instrumento de gestão das instituições de ensino, visto que os melhores resultados podem servir de modelo [...]”*

### **Avaliação de desempenho em instituições de ensino**

Lapa e Neiva (1996) classificam os critérios de avaliação institucional em dois grandes grupos: os ligados à ideia de desempenho, compreendendo a avaliação da produtividade, eficiência, eficácia e

efetividade; e aqueles voltados à ideia de qualidade, nos quais a avaliação ocorre a partir do ponto de vista da utilidade e relevância, conceitos relacionados às visões “políticas” de valor e que dependem da visão dos avaliadores.

Belloni (2000) define a ideia de avaliação de instituições de ensino voltada ao desempenho organizacional e, dessa perspectiva, decorrem três dimensões distintas de avaliação: 1) dimensão técnico-operacional, cujos critérios de avaliação são a produtividade e a eficiência, dados os recursos e conhecidos os produtos; 2) dimensão pedagógica, relacionada aos processos educacionais propriamente ditos, cujo critério de avaliação é a eficácia; e 3) dimensão política, que avalia a missão institucional, cujo critério de avaliação é a efetividade das ações da instituição.

Em suma, os critérios de avaliação institucional comumente encontrados na literatura podem ser classificados em dois grandes grupos: os relacionados ao desempenho organizacional e os que tratam da qualidade institucional. De acordo com os objetivos deste trabalho, maior esforço será despendido à definição de eficiência, conceito relacionado ao desempenho organizacional.

Lapa e Neiva (1996) destacam que a eficiência está ligada à ideia de possibilidades de trabalho em termos de geração de produtos e de configuração de resultados alcançáveis com os recursos disponíveis e os insumos utilizados, comparativamente a uma fronteira de desempenho possível de ser alcançada. Salientam ainda que o conceito de eficiência das instituições de ensino deve ser visto sob três perspectivas:

*Eficiência técnica:* avalia-se a possibilidade de aumentar a produção, mantendo-se a combinação de recursos ou a forma de trabalho, ou seja, sem alterar o projeto acadêmico e pedagógico da instituição.

*Eficiência alocativa:* verifica-se a possibilidade de aumentar a geração de algum produto, ou reduzir o consumo de algum insumo, mantendo-se a produção ou o consumo dos demais itens no nível atual, alterando apenas os processos de produção, ou seja, modificando os projetos acadêmicos e pedagógicos que orientam a instituição.

*Eficiência tecnológica:* avalia-se a possibilidade de melhorar quantitativamente ou qualitativamente os produtos e resultados gerados, agindo sobre a composição dos recursos, dos insumos e da tecnologia utilizada.

Comparando esses termos com aqueles utilizados nas organizações empresariais, nota-se uma pequena desconexão. No ramo empresarial, a eficiência técnica é avaliada a partir da melhor composição dos insumos para geração do volume máximo de produtos. Em instituições de ensino, no entanto, percebe-se que a eficiência técnica deve ser vista como a busca por melhores resultados, sem alterações na composição dos insumos.

Na administração de organizações lucrativas, a eficiência alocativa engloba questões acerca do preço dos insumos e produtos gerados pelo sistema avaliado. Já nas instituições educacionais, a eficiência alocativa é definida como a procura pela melhor composição dos recursos para gerar mais produtos, ou consumir menos insumos, não fazendo referência ao preço dos insumos e produtos.

O conceito de eficiência tecnológica das organizações de ensino faz analogia ao conceito de eficiência econômica das organizações lucrativas, em que é analisado o efeito conjunto da eficiência técnica e alocativa. Contudo, a eficiência tecnológica das instituições de ensino visa ao ganho na qualidade e na quantidade, a partir de alterações tanto no nível de insumos e produtos quanto na tecnologia empregada,

não fazendo nenhuma menção ao valor econômico dos produtos.

Verifica-se que a caracterização de eficiência no setor público difere da utilizada em organizações produtivas, nas quais os custos dos insumos e o preço dos produtos são conhecidos e a tecnologia utilizada é relativamente padronizada. Nesse sentido, Lapa e Neiva (1996) sugerem que o cálculo da eficiência de organizações de ensino deva ser feito em termos relativos, tomando-se como referência uma ou algumas instituições que, em dado contexto similar ou equivalente, possam ser consideradas mais eficientes.

Vale destacar que o termo eficiência utilizado neste estudo refere-se, conjuntamente, às eficiências técnica, alocativa e tecnológica. Isso se dá pela impossibilidade, dada a técnica utilizada no estudo, de diferenciar os efeitos da alteração na composição dos insumos e nos projetos pedagógicos dos programas de pós-graduação, o que demandou técnica de análise relativa da eficiência que considere as especificidades das instituições de ensino superior.

## Procedimentos metodológicos

### Unidades de análise

Considerando o expressivo crescimento do número de programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo (Tabela 1), bem como a carência de estudos que

utilizem métodos quantitativos para a avaliação nessa área, os referidos programas serão as unidades analisadas nesta pesquisa.

Visando garantir uniformidade e contemporaneidade à análise, uma vez que os critérios utilizados na avaliação dos programas de pós-graduação são revistos e ajustados a cada triênio, optou-se por trabalhar com os programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo avaliados pela Capes no triênio 2004/2006.

Assim, a amostra da pesquisa é representada, nos anos de 2004, 2005 e 2006, por um total de 44, 54 e 60 programas de pós-graduação, respectivamente. Entretanto, ressalta-se que foram eliminados do estudo, em 2004, dois programas de pós-graduação; cinco programas em 2005; e quatro em 2006. A exclusão de um deles se deu em razão do não fornecimento de dados necessários à análise, apesar das insistentes tentativas junto à instituição de ensino do referido programa. Os demais foram eliminados porque já estavam em funcionamento antes de serem credenciados pelo órgão regulador. Essa exclusão é justificada pela impossibilidade de se distinguir os resultados decorrentes do trabalho acadêmico antes e após a autorização oficial.

Dessa forma, o estudo contemplou, nos anos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente, 42, 49 e 56 programas

**Tabela 1: Evolução do número de programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, avaliados pela Capes – Brasil, 1996-2006**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Programas	23	22	19	25	28	31	34	40	44	54	60

Fonte: Adaptado da Capes (2007c).

de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo.

### Referencial analítico

Na construção metodológica, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (DEA), um modelo não paramétrico, para mensurar a eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo.

Alguns autores, como Paiva (2000), Mello et al. (2003), Angulo-Meza et al. (2003) e Estellita Lins, Almeida e Bartholo Junior (2004), também utilizaram a DEA para analisar o desempenho de programas de pós-graduação no Brasil, avaliando programas da área de Engenharia.

Em termos matemáticos, a DEA calcula a eficiência por meio da razão entre a soma ponderada de saídas (*outputs*) e a soma ponderada de entradas (*inputs*). O peso para cada fator de ponderação (insumos e produtos) é obtido a partir da resolução de problema de programação fracionária, em que cada unidade analisada maximiza sua eficiência (MELLO et al., 2003).

Na versão inicial da DEA, as unidades analisadas eram supostamente capazes de tomar decisões sobre o nível de insumos utilizados e sobre a quantidade de produtos resultantes, sendo consideradas unidades tomadoras de decisão ou DMU – *Decision Making Units* (MELLO et al., 2001).

A DEA apresenta dois modelos básicos de análise. Há o “modelo com retornos constantes”, ou “modelo CCR”, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes; e o “modelo BCC”, também conhecido por “modelo com retornos variáveis”, desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper (GOMES e BAPTISTA, 2004).

No presente trabalho, optou-se pelo modelo com retornos constantes à escala (CCR), por não se presumir a existência

de efeitos de escala nas atividades desenvolvidas pelos programas de pós-graduação. Essa escolha é condizente com o tratamento analítico adotado nos estudos de Mello et al. (2003), Angulo-Meza et al. (2003) e Estellita Lins, Almeida e Bartholo Junior (2004).

Tanto o modelo CCR quanto o BCC podem ser analisados pela ótica da orientação para insumos ou pela orientação para o produto. Segundo Gomes e Baptista (2004), a escolha da orientação não exerce grande influência na magnitude do valor de eficiência técnica, e o critério de escolha dependerá da finalidade do estudo, ou seja, se o objetivo é regularizar o consumo de insumos ou possibilitar o aumento da produção.

Optou-se também por trabalhar com o modelo de análise de eficiência orientado para o produto, uma vez que a busca da eficiência por meio da maximização da produção apresenta-se mais condizente à natureza das atividades dos programas de pós-graduação.

Para Estellita Lins e Angulo-Meza (2000), o método DEA com orientação-produto e que pressupõe retornos constantes de escala (CCR) é modelado em (1), em que  $y_k$  é um vetor ( $m \times 1$ ) de quantidades de produto da  $k$ -ésima DMU;  $x_k$  é um vetor ( $s \times 1$ ) de quantidades de insumos da  $k$ -ésima DMU;  $Y$  é uma matriz ( $n \times m$ ) de produtos das  $n$  DMUs;  $X$  é uma matriz ( $n \times s$ ) de insumos das  $n$  DMUs;  $\lambda$  é um vetor ( $n \times 1$ ) de pesos; e  $\theta$  é uma escalar que tem valores iguais ou maiores do que 1 e indica o escore de eficiência das DMUs, em que valor igual a 1 indica a eficiência técnica relativa da  $k$ -ésima DMU em relação às demais, e valor superior a 1 indica ineficiência técnica relativa. O valor obtido subtraindo-se  $\theta$  de 1 indica o aumento pro-

porcional nos produtos que a k-ésima DMU pode alcançar, mantendo-se constante a quantidade de insumos.

$$\begin{aligned} & \max_{\phi, \lambda} \phi, \\ & \text{sujeito a:} \\ & \phi y_k - Y\lambda \leq 0, \quad (1) \\ & -x_k + X\lambda \leq 0, \\ & -\lambda \leq 0 \end{aligned}$$

Esse modelo busca maximizar a produção, utilizando no máximo o volume de insumos observados, e pressupõe retornos constantes de escala. Assim, para  $n$  DMUs, considerando-se  $m$  inputs e  $s$  outputs, a eficiência é obtida quando se alcança a máxima produção, dados os insumos produtivos consumidos. O escore de eficiência adotado no presente estudo será obtido pelo inverso da medida escalar; portanto, o escore de eficiência gerado está compreendido entre 0 e 1.

Ressalta-se que, por ser a DEA modelo mais objetivo na avaliação da eficiência de unidades produtivas, uma vez que elimina a subjetividade no estabelecimento de pesos aos fatores (insumos e produtos), ela permite que esse peso seja determinado da maneira mais favorável a cada unidade analisada (MELLO et al., 2001). Contudo, quando o modelo é composto por grande número de variáveis, uma DMU pode ser considerada eficiente ao serem atribuídos pesos nulos a quase todos os coeficientes, de tal forma que vários fatores deixam de ser considerados na avaliação, tornando-a incompleta.

Acreditando ser importante a utilização de um conjunto maior de variáveis, tendo em vista a natureza complexa das unidades analisadas, buscou-se contemplar neste estudo aqueles fatores essenciais ao desenvolvimento das atividades dos

programas de pós-graduação. Para maximizar o poder discricionário do modelo utilizado, optou-se por agrupar certos fatores com sentido semelhante, de forma a reduzir o número de variáveis empregadas na mensuração da eficiência relativa e evitar que algumas delas deixassem de ser contempladas na avaliação.

***[...] o Brasil tornou-se o país que mais contribuiu com o desenvolvimento da história organizada da avaliação institucional na América Latina.***

#### **Variáveis de insumos (x)**

Conhecidas as defasagens entre o ingresso dos alunos nos cursos de mestrado e doutorado e as suas respectivas titulações – cerca de dois anos no mestrado e quatro anos no doutorado (Tabela 2) –, foi necessário tratar a variável relacionada aos alunos de forma distinta nesses dois níveis de cursos, pois alguns programas de pós-graduação oferecem apenas o curso

**Tabela 2: Tempo médio para titulação dos alunos dos cursos de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo – Brasil, 2004-2006**

Anos	Mestrado		Doutorado	
	Meses	Anos	Meses	Anos
2004	29,4	2,5	55,7	4,6
2005	29,7	2,5	51,2	4,3
2006	28,2	2,3	47,6	4,0

Fonte: Capes (2007b).

de mestrado, enquanto outros também oferecem o curso de doutorado.

Dessa forma, empregou-se no modelo de análise o seguinte conjunto de variáveis:

DOCPER – número de docentes permanentes do programa.

INGTOT – número total de alunos ingressantes no programa de pós-graduação, representado pela soma do número de alunos que ingressaram nos cursos de mestrado e doutorado, respectivamente, dois e quatro anos antes do período em análise.

### Variáveis de produtos (y)

Observa-se uma série de variáveis que se apresentam como resultantes das atividades dos programas de pós-graduação. Assim, buscou-se incluir no modelo os principais fatores relacionados à produção dos programas, como a formação de recursos humanos, ou seja, a titulação de mestres e doutores, e a publicação científica.

Com relação à publicação científica, foi necessária a construção de um indicador para compor essa variável, dada a multiplicidade de tipos e veículos. Para isso, utilizou-se a soma ponderada das publicações do programa, a partir dos pesos aplicados na avaliação realizada pela Capes no triênio 2004/2006 (CAPES, 2007a). Esse indicador é composto pelos artigos

publicados em periódicos de circulação internacional, nacional e local; artigos completos publicados em anais de congressos; livros e capítulos de livros publicados.

Dessa forma, empregou-se o seguinte conjunto de variáveis de produtos:

TITOT – número total de alunos de mestrado e doutorado titulados no programa de pós-graduação, no ano em análise.

PUBCIE – publicação científica do programa de pós-graduação, representada pela soma ponderada das produções científicas vinculadas ao programa, com autoria ou coautoria de docentes permanentes.

### Fonte de dados

Para a realização da pesquisa, foi utilizado o banco de dados disponibilizado pela Capes na internet, com os indicadores resultantes da referida avaliação (CAPES, 2007a, 2007b, 2007c).

### Resultados e discussão

Na Tabela 3, são apresentadas as variáveis consideradas na mensuração da eficiência relativa dos programas de pós-graduação, bem como suas estatísticas descritivas, no período de 2004 a 2006.

Percebe-se, por meio das variáveis DOCPER e INGTOT, uma relativa diferença de magnitudes entre os programas avaliados. Verifica-se que alguns programas contam, nos três anos analisados, com um corpo docente de 48 professores e cerca de 80 alunos ingressantes em cursos de mestrado e doutorado, enquanto outros possuem entre três e oito professores em seu corpo docente e até mesmo nenhum aluno ingressante em cursos de mestrado e doutorado.

É oportuno salientar que, no período de 2004 a 2006, os programas de pós-graduação apresentaram médias decrescentes em relação à composição do corpo docente permanente e ao número de alunos que ingressaram e de alunos titulados. Isso

pode ser decorrente da criação de novos cursos, uma vez que os programas novos iniciam suas atividades operando em menor proporção, se comparados aos programas estabelecidos há mais tempo.

No intuito de verificar o impacto da criação dos cursos nessas variáveis, foram calculadas as estatísticas descritivas, considerando apenas os 42 programas em funcionamento desde o início do triênio (Tabela 4).

Portanto, considerando apenas os programas em funcionamento desde 2004, nota-se que a composição do corpo docente permanente, o número de alunos que ingressaram e de alunos titulados apresentaram médias crescentes ao longo do triênio analisado, comprovando a

**Tabela 3: Estatística descritiva das variáveis empregadas na mensuração da eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo – Brasil, 2004-2006**

Ano	Estatísticas	DOCPER	INGTOT	TITTOT	PUBCIE
2004	Número de programas	42	42	42	42
	Média	14,9	27,4	23,6	392,32
	Desvio-padrão	8,2	20,9	19,8	343,92
	Máximo	48	96	108	1978,79
	Mínimo	7	0	0	88,08
2005	Número de programas	49	49	49	49
	Média	14,1	23,4	21,6	417,90
	Desvio-padrão	7,4	19,9	18,5	393,54
	Máximo	48	81	103	2413,72
	Mínimo	8	0	0	78,68
2006	Número de programas	56	56	56	56
	Média	13,9	22,2	20,4	293,76
	Desvio-padrão	7,7	18,5	16,2	264,45
	Máximo	48	80	66	1599,99
	Mínimo	3	0	0	22,64

Fonte: Resultados da pesquisa.

**Tabela 4: Estatística descritiva das variáveis empregadas na mensuração da eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, considerando apenas os programas em funcionamento desde o início do triênio – Brasil, 2004-2006**

Ano	Estatísticas	DOCPER	INGTOT	TITTOT
2004	Número de programas	42	42	42
	Média	14,9	27,4	23,6
	Desvio-padrão	8,2	20,9	19,8
	Máximo	48	96	108
	Mínimo	7	0	0
2005	Número de programas	42	42	42
	Média	14,9	27,4	25,2
	Desvio-padrão	7,7	18,9	17,6
	Máximo	48	81	103
	Mínimo	8	0	0
2006	Número de programas	42	42	42
	Média	15,4	29,0	26,5
	Desvio-padrão	8,3	16,0	14,0
	Máximo	48	80	66
	Mínimo	7	4	4

Fonte: Resultados da pesquisa.

influência dos novos cursos na magnitude dos programas.

Com relação à variável PUBCIE, percebe-se aumento da produção científica do ano de 2004 para 2005, e uma redução no ano de 2006. Contudo, não se pode afirmar que houve queda na produtividade dos programas avaliados no ano de 2006, pois os pesos utilizados no cômputo dessa variável diferem dos empregados em 2004 e 2005, conforme os critérios utilizados pela Comissão de Avaliação da área Administração/Turismo.

Nota-se ainda elevado desvio-padrão, decorrente da grande dispersão dos dados em torno da média. Esse alto desvio-padrão compromete a utilização de técnicas estatísticas paramétricas, uma vez

que não se pode assumir nenhuma forma de distribuição dos dados, prejudicando a utilização de medidas de tendência central.

Essa limitação dos dados é suprida pela utilização da Análise Envoltória de Dados (DEA), técnica não paramétrica que não pressupõe normalidade ou qualquer forma de distribuição dos dados.

A Tabela 5 mostra as estatísticas descritivas dos escores de eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, gerados por meio da DEA, com orientação para o produto e retornos constantes à escala.

Verifica-se que os programas de pós-graduação apresentaram-se, em média, mais eficientes no ano de 2006, seguidos

**Tabela 5: Estatística descritiva dos escores de eficiência gerados para os programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo – Brasil, 2004-2006**

Estatísticas	2004	2005	2006
Programas avaliados	42	49	56
Média	0,6979	0,6457	0,7493
Desvio-padrão	0,1940	0,2232	0,2082
Coefficiente de variação	0,2780	0,3458	0,2779
Máximo	1,0000	1,0000	1,0000
Mínimo	0,1640	0,1547	0,0780
Amplitude	0,8360	0,8453	0,9220
Assimetria	-0,5571	-0,1123	-1,2005

Fonte: Resultados da pesquisa.

pelos escores de eficiência médios dos anos de 2004 e 2005, respectivamente.

Considerando que o escore médio de eficiência em 2004 foi de 69,79% (Tabela 5), pode-se constatar que os programas de pós-graduação analisados poderiam aumentar, em média, 30,21% do nível de produção nesse período. Esse percentual passa para 35,43% em 2005 e 25,07% em 2006. Isso significa que os programas de pós-graduação atingiram, em média, resultados abaixo do potencial no triênio 2004/2006, se comparados aos melhores desempenhos observados em cada ano.

Nota-se que, em relação à distribuição dos escores de eficiência, o ano de 2005 apresentou maior dispersão em torno da média. Contudo, no ano de 2006 pôde-se observar maior amplitude entre os valores dos escores de eficiência, ou seja, apesar de os programas alcançarem, em média, maior eficiência nesse ano, o menor escore de eficiência do triênio refere-se ao ano de 2006.

É possível constatar discreta assimetria em 2004 e 2005. Já em 2006, notou-se

significativa assimetria, demonstrando que os valores encontravam-se mais concentrados à direita, ou seja, nos maiores.

Na Tabela 6, é apresentada a distribuição de frequência dos escores de eficiência técnica, gerados para os programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo.

No ano de 2004, foram avaliados 42 programas de pós-graduação e a maior concentração dos índices de eficiência refere-se ao intervalo dos escores entre 70% e 80%, no qual se encontram 12 programas (28,6%). Vale ressaltar que o segundo maior percentual de programas de pós-graduação com eficiência igual ou superior a 90% encontra-se no ano de 2004, no qual oito programas (19%) alcançaram esse resultado.

Por sua vez, em 2005, foram analisados 49 programas, e os escores de eficiência apresentam-se mais concentrados entre 40% e 50%, englobando 10 programas de pós-graduação (20,4%). Destaca-se que o menor percentual de programas com escores de eficiência iguais

**Tabela 6 – Distribuição dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, por nível de eficiência – Brasil, 2004-2006**

Intervalo de Eficiência	Número de Ocorrência			Frequência Relativa(%)			Frequência Acumulada (%)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
90% - 100%	8	7	14	19,0%	14,3%	25,0%	19,0%	14,3%	25,0%
80% - 90%	1	6	12	2,4%	12,2%	21,4%	21,4%	26,5%	46,4%
70% - 80%	12	7	10	28,6%	14,3%	17,9%	50,0%	40,8%	64,3%
60% - 70%	9	9	9	21,4%	18,4%	16,1%	71,4%	59,2%	80,4%
50% - 60%	8	5	5	19,0%	10,2%	8,9%	90,5%	69,4%	89,3%
40% - 50%	1	10	2	2,4%	20,4%	3,6%	92,9%	89,8%	92,9%
30% - 40%	0	1	1	0,0%	2,0%	1,8%	92,9%	91,8%	94,6%
20% - 30%	2	3	2	4,8%	6,1%	3,6%	97,6%	98,0%	98,2%
10% - 20%	1	1	0	2,4%	2,0%	0,0%	100,0%	100,0%	98,2%
0% - 10%	0	0	1	0,0%	0,0%	1,8%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Resultados da pesquisa.

ou superiores a 90% refere-se ao ano de 2005, em que apenas 14,3% dos programas analisados alcançaram tal resultado.

Já no ano de 2006, encontra-se o maior percentual de programas de pós-graduação com eficiência igual ou superior a 90%, sendo 14 programas avaliados (25%). A maior concentração dos índices de eficiência em 2006 também refere-se ao intervalo de 90% a 100%.

Também se buscou conhecer a distribuição da eficiência dos programas de pós-graduação, segundo a dependência administrativa das instituições às quais os programas são vinculados, ou seja, verificar a diferença entre o desempenho médio alcançado pelos programas de pós-graduação vinculados à administração pública e o desempenho dos programas das instituições privadas.

Dessa forma, a Tabela 7 mostra os escores médios de eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos

em Administração, Contabilidade e Turismo, segundo a dependência administrativa.

Observa-se que os programas de pós-graduação das instituições privadas de ensino apresentam-se, em média, mais eficientes do que os programas da rede pública. Além disso, pode-se notar maior dispersão nos escores dos programas vinculados às instituições públicas de ensino, denotando maior disparidade no nível de eficiência desses programas.

Com a análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação, os programas considerados ineficientes podem adotar a estratégia de *benchmarking*, no sentido de incorporar ações qualitativas observadas nos programas tidos como eficientes.

Percebe-se que, com exceção de 2005, a maior amplitude dos escores de eficiência encontra-se nos programas de pós-graduação das instituições públicas.

**Tabela 7: Estatística descritiva dos escores de eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, por dependência administrativa – Brasil, 2004-2006**

Ano	Dependência administrativa	Programas		Média	Desvio-padrão	Coeficiente de variação	Amplitude	Assimetria
		Nr.	%					
2004	Privada	18	42,86	0,7362	0,1763	0,2394	0,7144	-0,7004
	Pública	24	57,14	0,6691	0,2052	0,3067	0,8360	-0,4310
2005	Privada	22	44,90	0,6601	0,2191	0,3319	0,8453	-0,3475
	Pública	27	55,10	0,6339	0,2300	0,3629	0,7733	0,0585
2006	Privada	26	46,43	0,7569	0,2020	0,2668	0,7904	-1,0044
	Pública	30	53,57	0,7427	0,2168	0,2919	0,9220	-1,3798

Fonte: Resultados da pesquisa.

É possível constatar discreta assimetria nos níveis de eficiência em 2004 e 2005. Observa-se, ainda, que em 2006 existia uma significativa assimetria, indicando que os escores de eficiência encontravam-se concentrados nos maiores valores, tanto nas instituições privadas de ensino quanto nas públicas.

Os fatores que levam à diferença no nível de eficiência entre programas de pós-graduação de instituições privadas e públicas de ensino podem estar associados a processos pedagógicos, ou até mesmo gerenciais.

Destaca-se que os docentes da rede pública de ensino, além das atividades da pós-graduação, atuam também no ensino de graduação e em trabalhos de extensão e, frequentemente, estão vinculados a cargos administrativos na própria instituição, de forma que o tempo dedicado às atividades de pesquisa e pós-graduação pode estar sendo comprometido, prejudicando a eficiência dos programas.

Contudo, para uma análise mais conclusiva, faz-se necessário maior aprofundamento sobre os fatores associados à eficiência desses programas.

## Considerações finais

Após análise dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, pôde-se verificar significativa diferença de magnitude entre eles, decorrente, em tese, do expressivo aumento do número de cursos nessa área do conhecimento, uma vez que os cursos novos iniciam suas atividades em menor escala.

Os resultados do modelo de mensuração da eficiência proposto apontaram, no triênio em estudo, maior nível de eficiência dos programas de pós-graduação no ano de 2006, seguido pelos anos de 2004 e 2005, respectivamente. Entretanto, se avaliado o desempenho médio dos programas de pós-graduação, constata-se que vêm atingindo resultados abaixo do potencial, se comparados aos melhores resultados observados em cada ano.

Verifica-se, entre os programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, expressiva participação de cursos da iniciativa privada. Analisando a eficiência por dependência administrativa, pôde-se observar que, em

média, os programas vinculados às instituições privadas apresentaram-se mais eficientes do que os programas da rede pública de ensino.

A análise dos projetos acadêmicos, da estrutura organizacional e, principalmente, da gestão dos recursos utilizados pelos programas de pós-graduação identificados como eficientes torna-se importante

mecanismo de *benchmarking* para os programas menos eficientes. Dessa forma, o gestor da instituição pública ou privada poderia, a partir das análises, adotar as melhores práticas observadas, visando à maximização da eficiência em sua gestão.

(Artigo recebido em abril de 2009. Versão final em dezembro de 2009.)

---

### Referências bibliográficas

ANGULO-MEZA, Lidia et al. Avaliação do Ensino nos Cursos de Pós-Graduação em Engenharia: um enfoque quantitativo de avaliação em conjunto. *Engevista*, Niterói, v. 5, n. 9, p. 41-49, 2003. Disponível em: <<http://www.uff.br/engevista/sumário9.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2007.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 96 p.

BELLONI, José Ângelo. *Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras*. 2000. 245 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/1757.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2006.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. *Avaliação – Critérios de Avaliação – Avaliação Trienal 2007 (triênio 2004 - 2006) – Administração, Ciências Contábeis e Turismo*. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/avaliacao/criterios/avaliacao\\_trienal\\_2007.html](http://www.capes.gov.br/avaliacao/criterios/avaliacao_trienal_2007.html)>. Acesso em: 9 jul. 2007a.

\_\_\_\_\_. *Avaliação – Cadernos de Indicadores – Administração, Ciências Contábeis e Turismo*. Disponível em: <<http://servicos.capes.gov.br/cadernosavaliacao/jsp/FiltraArquivos.jsp?&Area=27&IES=Nenhuma>>. Acesso em: 19 out. 2007b.

\_\_\_\_\_. *Sobre a CAPES – Estatísticas*. Disponível em: <<http://ged.capes.gov.br/AgDw/silverstream/pages/frPesquisaColeta.html>>. Acesso em: 23 ago. 2007c.

ESTELLITA LINS, Marcos Pereira; ALMEIDA, Bernardo Faria de; BARTHOLO JUNIOR, Roberto. Avaliação de desempenho na pós-graduação utilizando a Análise Envoltória de Dados: o caso da Engenharia de Produção. In: *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, n.1, p. 41-56, jul. 2004. Disponível em: <[http://www2.capes.gov.br/rbpg/portal/conteudo/41\\_56\\_avaliacao\\_de\\_desempenho\\_na\\_pos.pdf](http://www2.capes.gov.br/rbpg/portal/conteudo/41_56_avaliacao_de_desempenho_na_pos.pdf)>. Acesso em: 7 fev. 2007.

ESTELLITA LINS, Marcos Pereira; ANGULO-MEZA, Lídia (ed). *Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente do apoio à decisão*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000. 232 p.

GOMES, Adriano Provezano; BAPTISTA, Antônio José Medina dos Santos. Análise Envoltória de Dados: conceitos e modelos básicos. In: SANTOS, Maurinho Luiz dos;

VIEIRA, Wilson da Cruz (ed). *Métodos Quantitativos em Economia*. Viçosa MG: Editora UFV, 2004. 653 p., p. 121-160.

LAPA, Jair dos Santos; NEIVA, Cláudio Cordeiro. Avaliação em Educação: comentários sobre desempenho e qualidade. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 12, p. 213-236, 1996.

LEITE, Denise. Sistemas de Avaliação das Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Suzana Arrosa (coord). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 87-106.

MACCARI, Emerson Antonio et al. Sistema de avaliação da pós-graduação da Capes: pesquisa-ação em um programa de pós-graduação em Administração. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 171-205, 2008. Disponível em: <<http://www2.capes.gov.br/rbpg/index.php/numeros-publicados/volume-5-no-9>> Acesso em: 27 nov. 2009.

MARTINS, Carlos Benedito. A Formação do Sistema Nacional de Pós-Graduação. In: SOARES, Maria Suzana Arrosa (coord). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 70-87.

MELLO, João Carlos et al. Avaliação Qualitativa e Quantitativa: uma metodologia de integração. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 31, p. 237-251, 2001.

MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de et al. Uma análise da qualidade e da produtividade de programas de pós-graduação em Engenharia. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 39, p. 167-179, 2003.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da Educação Superior no Brasil. In: SOARES, Maria Suzana Arrosa (coord). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 31-42.

PAIVA, Francisco Canindé de. *Eficiência produtiva de programas de ensino de pós-graduação em engenharias: uma aplicação do método análise envoltória de dados – DEA*. 2000. 79p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/4418.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2006.

TEIXEIRA, Anísio. *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989. 186 p.

**Resumo – Resumen – Abstract****Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo**

*Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha, Marco Aurélio Marques Ferreira e Suely de Fátima Ramos Silveira*

O objetivo deste artigo é apresentar um modelo alternativo de análise da eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo, vinculados às instituições de ensino superior públicas e privadas. O estudo tem como base teórica a eficiência e a otimização de recursos, tomando como referência a maximização do retorno, sujeito às limitações de recursos. Como modelo analítico foi utilizada a Análise Envoltória de Dados (DEA), enquanto técnica não paramétrica de análise da eficiência relativa. Os resultados apontaram que os programas de pós-graduação foram mais eficientes em 2006, seguido por 2004 e 2005, respectivamente. Notou-se ainda que, em média, os programas vinculados às instituições privadas de ensino foram mais eficientes que os da rede pública no triênio 2004/2006. Os gestores desses programas podem utilizar a análise da eficiência relativa como estratégia de *benchmarking*, adotando as melhores práticas observadas nos programas eficientes, visando à maximização da eficiência em sua gestão.

**Palavras-chave:** desempenho, Análise Envoltória de Dados.

**Análisis de la eficiencia relativa de los programas de postgrado académicos en Administración, Contabilidad y Turismo**

*Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha, Marco Aurélio Marques Ferreira y Suely de Fátima Ramos Silveira*

Este estudio tiene como objetivo presentar un modelo alternativo de análisis de la eficiencia para los programas de postgrado académicos en Administración, Contabilidad y Turismo vinculados a las instituciones de enseñanza superior públicas y privadas. El estudio tiene como base teórica la eficiencia y la optimización de recursos, tomando como referencia la maximización de retorno, sujeto a las limitaciones de recursos. Como modelo analítico fue utilizado Análisis Envoltorio de Datos (DEA), considerado técnica no paramétrica de análisis de eficiencia relativa. Los resultados apuntaron que los programas de postgrado fueron más eficientes en 2006, seguidos por 2004 y 2005, respectivamente. Se ha notado también que, como promedio, los programas vinculados a las instituciones privadas de enseñanza fueron mas eficientes que los de la red pública en el trienio 2004/2006. Los gestores de esos programas pueden utilizar el análisis de la eficiencia relativa como estrategia de *benchmarking*, adoptando las mejores practicas observadas en los programas eficientes, buscando la maximización de la eficiencia en su gestión.

**Palabras-clave:** desempeño, Análisis Envoltorio de Datos.

**Analysis of the relative efficiency of the academic postgraduation programs in Administration, Accounting and Tourism**

*Ney Paulo Moreira, Nina Rosa da Silveira Cunha, Marco Aurélio Marques Ferreira and Suely de Fátima Ramos Silveira*

This study was carried out to present an alternative analysis model of the efficiency of the postgraduation programs in Administration, Accounting and Tourism in the private and public graduation institutions. The study was theoretically based on both efficiency and optimization of resources, as taking the maximization of the return subjected to limitations of the resources as reference. The Data Envelopment Analysis (DEA) as nonparametric technique for the relative efficiency

analysis was used as analytical model. According to the results, the postgraduation programs were more efficient in 2006, followed by 2004 and 2005, respectively. It was also observed that, on average, the programs of the private teaching institutions were more efficient than those in the public net during the three-year period (2004/2006). The managers of those programs can use the relative efficiency analysis as benchmarking strategy, by adopting the best practices observed in the efficient programs, in order to reach the maximization of the efficiency in their management.

**Keywords:** performance, Data Envelopment Analysis.

---

Ney Paulo Moreira

Bacharel em Ciências Contábeis, mestre em administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor assistente da (UFV), Campus Rio Paranaíba. Contato: ney.moreira@ufv.br

Nina Rosa da Silveira Cunha

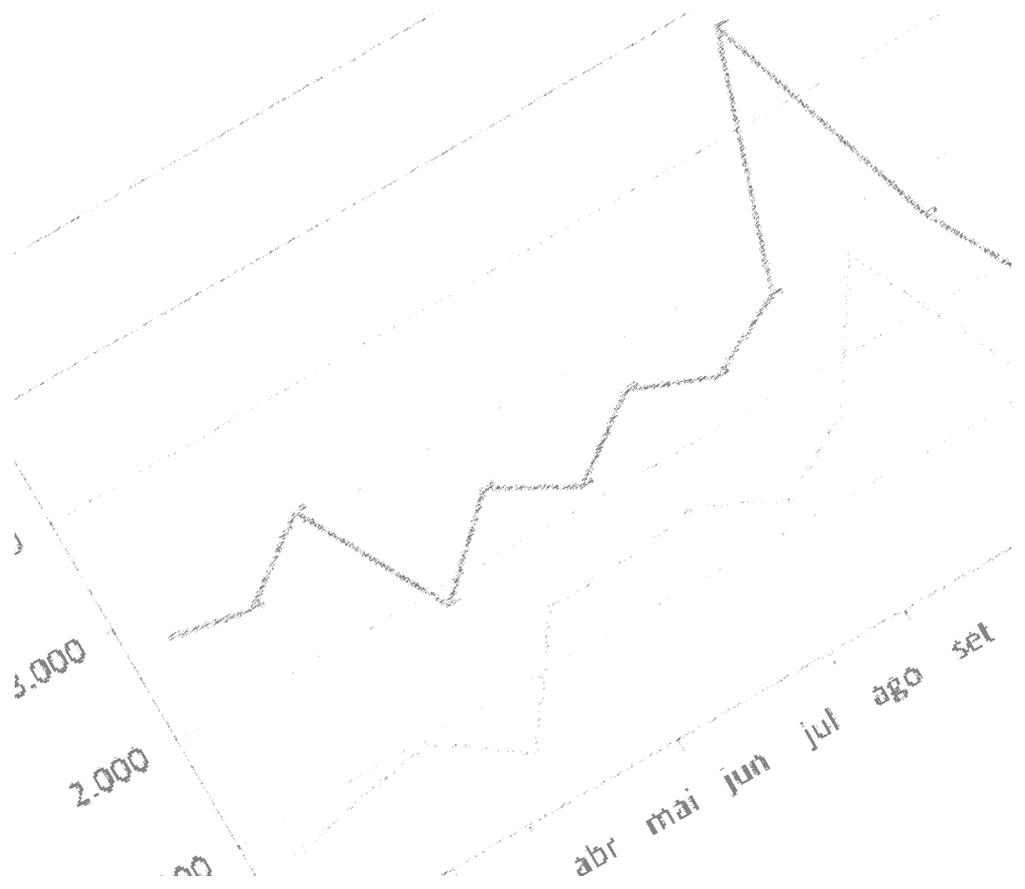
Bacharela em Direito, (FUIT), mestre em Administração (UFMG) e doutora em Economia Aplicada (UFV). Professora associada do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa. Contato: ninarosa@ufv.br

Marco Aurélio Marques Ferreira

Bacharel em Administração, mestre em Economia Aplicada e doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor adjunto do Departamento de Administração da UFV. Contato: marcoaurelio@ufv.br

Suely de Fátima Ramos Silveira

Bacharela em Ciências Econômicas e mestre em Economia Rural pela UFV; doutora em Economia Aplicada pela ESALQ/USP. Professora adjunta do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Contato: sramos@ufv.br



# Desempenho organizacional e arranjo federativo: o *slack* da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional

Ítalo Fitipaldi

## Introdução

Os estudos organizacionais vêm se debruçando sobre a legitimização das instituições como vetor para sua sobrevivência no tempo, independentemente do grau de eficiência da organização (DIMAGGIO & POWELL, 1983; 1999). O desdobramento desta agenda de pesquisa – com interface entre a Ciência Política e a Administração Pública – passou a abarcar, para além das abordagens isomórficas, análises sobre a capacidade das organizações do setor público de produzir estabilidade decisória e efetividade na execução de políticas, o que gerou uma linha de investigação específica ao destacar o perfil do *modelo institucional* como variável explicativa para o desempenho das organizações governamentais na promoção do desenvolvimento (TENDLER, 1998; EVANS & RAUCH, 1999; EVANS, 2004; FUKUYAMA, 2005). Na fronteira entre a teoria das organizações e a economia institucional, os modelos de análise organizacional de políticas públicas buscam interpretar as razões que conduzem agências e políticas de governo à fragmentação, e de que maneira os arranjos institucionais

funcionam como instrumentos de eliminação (ou de difusão) do *slack* organizacional dessas estruturas de implementação de *policies*, permitindo (ou não) sua sobrevivência temporal. Assim, ao se estudar o sistema de planejamento regional no Brasil, debruçando-se sobre a extinção da Sudene no final da década de 1990, algumas questões de pesquisa, entende-se, ainda são passíveis de respostas. Afinal, se as assimetrias regionais eram expressivas no Brasil, por que a Sudene não conseguiu se legitimar e, assim, sobreviver?<sup>1</sup> O padrão dilemático do federalismo e sua decorrente volatilidade institucional deterioraram o sistema de planejamento regional do qual a Sudene era uma agência executora? Que mecanismos impeliram aquela agência ao *slack*? Visando responder a tais indagações por meio da explicação por mecanismos, este artigo parte do conceito de *slack* organizacional – que tem no trabalho de Cyert & March (1963) seu ponto de partida –, ancorando-se analiticamente nos mecanismos restauradores da performance organizacional da *saída*, da *voz* e da *lealdade* definidos por Hirschman (1973 [1970]) para explicar os fatores de desarticulação que conduziram à extinção da agência governamental. Utilizando-se como variável explicativa o arranjo federativo (modelo institucional) e, como variável interveniente, os interesses localistas decorrentes da descentralização de políticas públicas, sustenta-se o argumento de que o perfil do federalismo brasileiro, surgido com a Constituição de 1988, fortaleceu os dilemas de ação coletiva no interior do sistema de gestão do planejamento regional, deixando a Sudene desprovida de instrumentos mantenedores do padrão cooperativo necessário à sua natureza organizacional, conduzindo-a ao *slack*. Em outros termos, os membros da organização alteraram objetivos coletivos

anteriormente traçados, em favor de interesses localistas potencializados pelo novo modelo federativo em vigor, fragilizando a legitimidade da agência e implicando sua extinção.

Este artigo está dividido em cinco partes nas quais, além desta introdução, a seção 2 apresenta uma descrição e análise do modelo de Hirschman e seus mecanismos de restauração do desempenho organizacional. Por seu turno, na seção 3 são apresentadas algumas evidências da ação do mecanismo de *saída* sob o novo desenho federativo brasileiro e a consequente desarticulação do sistema de planejamento regional, materializado no *slack* da Sudene. Na seção 4 estão as considerações finais do trabalho.

### Os mecanismos restauradores do desempenho organizacional

O processo de deterioração da performance organizacional no tempo é resultante (entre outros fatores) da baixa aderência das organizações burocráticas a alterações no ambiente no qual estão inseridas. A natureza multivariada da dinâmica social gera elevados graus de incerteza ao processo de tomada de decisão, reduzindo o vetor de racionalidade e, com isso, deslocando o desempenho institucional para níveis inferiores. Assim, o padrão performático das organizações seria, invariavelmente, declinante ao longo do tempo. Todavia, o processo de estruturação dos mercados capitalistas e a formação de arranjos institucionais possibilitam a reversão dessa tendência declinante das organizações, ao funcionar como inibidores de redução do desempenho. Em trabalho seminal, Hirschman (1973 [1970]) identifica pelo menos três mecanismos capazes de produzir reações

ao declínio organizacional, aos quais denominou: *saída*, *voz* e *lealdade*.

O modelo teórico elaborado por Hirschman combina elementos da dinâmica dos mercados privados (mecanismo econômico) com processo de ação coletiva dos demandantes do produto social das organizações (mecanismo político). A alternativa de recorrer a uma gama variada de fornecedores, aliada à impessoalidade nas relações de consumo (características dos mercados econômicos), possibilita ao cliente trocar a organização que não atende às suas expectativas por outra que o faça. Esse processo de troca ou “saída” de uma relação de consumo para outra é o mecanismo que permite à firma preterida reagir ao processo de deterioração de seu desempenho, eliminando (reduzindo) seu *slack* organizacional<sup>2</sup>. Assim, o processo de *saída* do modelo de Hirschman é a essência do mecanismo de mercado, em que o sistema de preço funciona como sinalizador da redução do desempenho organizacional<sup>3</sup>.

As relações de consumo que não se processam em mercados econômicos (i.e., *non-markets*) têm no instrumento da participação o indicador para restauração do desempenho organizacional. É por meio da eliminação dos dilemas de ação coletiva, quanto à capacidade de reivindicar daqueles que compõem a clientela de uma organização – ou dela fazem parte –, que o mecanismo da *voz* atua como restaurador da performance. Assim, “fica claro que a voz não é mais que uma parte e uma função básica de qualquer sistema político, às vezes também conhecida como articulação de interesses” (HIRSCHMAN, 1973 [1970], p. 40). Tal articulação é o elemento básico para o recurso à *voz* como mecanismo restaurador eficiente e substituto da *saída*, mas só ocorrendo quando o custo da articulação

do primeiro for superado pelo custo do segundo. Ou seja, Hirschman chama a atenção para o fato de que quanto mais fácil for optar pela *saída*, menor será a eficiência da *voz*. Nesse ponto, ele destaca o maior grau de importância da *voz* para organizações do que para firmas, delimitando a arena de atuação desse mecanismo restaurador à dinâmica interna das organizações e a capacidade de coordenação de seus membros para utilizá-la. Apenas quando os dilemas de ação coletiva no

**“A natureza multivariada da dinâmica social gera elevados graus de incerteza ao processo de tomada de decisão, reduzindo o vetor de racionalidade.”**

interior da organização forem eliminados (inexistência de falhas de coordenação), é que a *voz* executará a função restauradora. Nas palavras do autor:

“Assim, em contraste com a opção de saída, a voz tem um custo e está condicionada ao *poder de negociação* e à *influência* de que gozam os fregueses e

membros dentro da firma ou organização.” (HIRSCHMAN, 1973 [1970]: p. 47, grifo nosso).

Negociação e influência tornam-se importantes componentes para o aumento do volume da *voz*, porém, para a manifestação dessas ações, é preciso um instrumento motivacional. Nesse ponto, o terceiro mecanismo restaurador hirschmaniano se junta aos anteriores, executando o papel de amplificador da *voz*. Todavia, a motivação (*lealdade*) para a utilização da *voz* deve-se, de fato, à elevação dos custos do recurso à *saída* e não ao altruísmo de membros da organização. O mecanismo de *lealdade*, ao amplificar a *voz*, será mais eficiente quanto maiores forem os obstáculos institucionais à *saída*, permitindo que a função restauradora da participação e da reivindicação possa eliminar (reduzir) o *slack* causador da deterioração do desempenho organizacional. Percebe-se, no modelo, que é a falta de alternativas à *saída* o que amplifica a *voz*, via a *lealdade*.

### **Natureza dos mercados, processo decisório e o arranjo institucional.**

O grande avanço teórico-conceitual do modelo de Hirschman está em destacar a fluidez das opções dos atores sociais entre mercados econômicos e mercados políticos. Atores inseridos em mercados econômicos podem fazer uso do mecanismo da *voz* para restaurar performance, assim como atores inseridos em mercados políticos podem recorrer ao mecanismo de *saída* na tentativa de superação do *slack* organizacional. A natureza dos mercados não define a escolha de seus integrantes entre os mecanismos restauradores a serem utilizados, mas sim o custo de se recorrer

a qualquer um deles. Destarte, Hirschman formulou modelo de análise que não separa (no que concerne ao processo de escolha) o econômico do político, mas os agrega, estabelecendo volatilidade decisória por parte dos atores quanto ao instrumento de maximização dos seus ganhos, e a função latente de recuperação do desgaste das organizações. Assim, a escolha entre a *saída* e a *voz* será definida pela magnitude do custo de escolha de cada mecanismo restaurador, optando-se pelo menos oneroso, independentemente do mercado no qual a organização está inserida. Em outros termos, o recurso aos mecanismos restauradores do desempenho não está sujeito ao tipo de mercado em que opera a organização, mas ao custo de utilização de cada um desses mecanismos.

Se, para o tomador de decisão em busca da maximização do seu *pay off*, o custo de utilização dos mecanismos de recuperação da performance organizacional é fator determinante para a escolha entre *saída* e *voz* (independentemente da natureza do mercado), a eficácia do mecanismo utilizado é condicionada por essa natureza. Ou seja, cada mecanismo restaurador apresenta graus variados de eficácia na sua função de redução ou eliminação do desgaste organizacional, de acordo com o mercado onde está sendo utilizado. O baixo custo de utilização da *saída* em mercados políticos não implica alto grau de eficácia desse mecanismo na recuperação do desempenho de suas organizações, assim como o reduzido custo operacional da *voz* em mercados econômicos não consubstancia, *per se*, elevada eficácia restauradora para as firmas que nele operam. A dualidade existente no processo decisório (recurso aos mecanismos restauradores) não se reproduz para a função restauradora da *voz* e da *saída*. Desse modo, dada a reduzida capacidade de troca

de organizações no mercado político, em razão do baixo número dessas, o mecanismo da *voz* torna-se o restaurador de maior eficácia para esses mercados. A questão para a eliminação do *slack organizacional* das agências governamentais consiste em: como elevar o custo da saída para que a *voz* atue? A resposta está no arranjo institucional sob o qual as organizações (em particular as agências governamentais) estão inseridas.

A estrutura organizacional das agências e o conjunto de instrumentos que regulam o ambiente em que estão inseridas devem ser capazes de alterar o cálculo da função/utilidade dos atores sociais, inibindo o recurso mais barato à *saída* em detrimento da *voz*. Enquanto for compensador utilizar a primeira, as organizações do mercado político ficarão privadas de seu mecanismo restaurador mais eficaz, os dilemas de ação coletiva se manifestarão, e a falha de coordenação de políticas será amplificada no tempo. Apesar de Hirschman considerar a existência da *lealdade* como consequência da possibilidade da *saída*, pois “o funcionamento efetivo da voz como mecanismo de recuperação é grandemente reforçado se ela for protegida pela *ameaça da saída* (HIRSCHMAN, 1973 [1970], p.87, grifo do

autor)”, ele também destaca que a atratividade de se recorrer a esta última não deve ser alta, pois comprometeria a efetividade da voz, já que “[...] deve haver oportunidade de saída, mas que ela não seja muito fácil ou atraente no início da deterioração”. Com isso, infere-se que a regulação do acesso à *saída* é ponto fulcral para eficácia da *voz*.

É nessa regulação que os arranjos institucionais operam para possibilitar o uso efetivo do mecanismo de recuperação da performance das agências de governo. O modelo institucional, portanto, possibilita o *slack* da organização ao reduzir o custo da opção de “sair” por parte de seus membros, pois o recurso a esse mecanismo não apresenta graus de eficácia elevados para mercados políticos. Assim, o desenho institucional transforma-se em importante vetor de consolidação ou fracasso da dinâmica exitosa das organizações para a oferta de seus *outputs*, desde uma organização privada ao sistema de planejamento regional em ambientes federativos. Um resumo analítico do modelo de Hirschman e as implicações da escolha entre *saída* e *voz* (*lealdade*) para os mercados de firmas e de organizações podem ser observados no Quadro 1.

**Quadro 1: Quadro analítico do Modelo de Hirschman e a natureza dos mercados**

Natureza institucional	Mecanismo restaurador da performance	Condicionante para escolha do mecanismo	Implicações da escolha
Firma (mercado econômico)	Saída Voz/Lealdade	Custo da escolha	Saída (alta eficácia) Voz/Lealdade (baixa eficácia)
Organização (mercado político)	Saída Voz/Lealdade	Custo da escolha	Saída (baixa eficácia) Voz/Lealdade (alta eficácia)

Fonte: Elaboração do autor.

## **Dilema federativo, interesses localistas e a fragmentação do sistema de planejamento regional: a Sudene rumo à extinção.**

A lógica da estrutura organizacional do sistema federalista baseia-se no princípio de promoção de uma maior aderência da oferta de políticas públicas a uma clientela distribuída em grandes espaços territoriais. O argumento desenvolvido desde Rousseau e Montesquieu destaca a existência de ganhos de eficiência e eficácia no gerenciamento das ações de governo, quando se distribui espacialmente as responsabilidades na produção de políticas. Autores contemporâneos (OATES, 1972; ALESINA & SPOLAORE, 1997; PANIZZA, 1999) identificam uma correlação positiva entre o provimento de demandas de políticas públicas por meio do processo de descentralização do gasto público, sendo esse – segundo tais autores – o paradigma organizacional otimizador das ações governamentais inerente aos vastos territórios com populações heterogêneas, por proporcionar ganhos de efetividade na *delivery policies* e de *accountability*. Essa linha argumentativa de primeira geração (denominada de *descentralização endógena*) não contempla, todavia, os desvios derivados do processo de federalização das ações governamentais. Se a maior proximidade com a clientela das políticas pode-se traduzir em maior grau de adequabilidade e de respostas às demandas sociais, decorrente de vantagens comparativas das esferas subnacionais na execução de determinadas políticas públicas, ao mesmo tempo, compromete a existência de economias de escala e de capacidade de coordenação na implementação dessas políticas. Afinal, estudos empíricos demonstram que “[...] a descentralização fiscal e o federalismo não

se traduzem facilmente em ganhos de eficiência e *accountability*, previstos pela primeira geração da teoria” (RODDEN, 2005, p.24).

Dos desvios decorrentes do federalismo fiscal – sumariados por Giambiagi & Além (2002) –, destacam-se as tensões entre a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora do setor público. Notadamente em territórios marcados por fortes disparidades regionais, um elevado grau de descentralização de políticas produz baixo nível de eficiência no atendimento à população, decorrente da baixa capacidade implementadora dos entes subnacionais mais pobres, produzindo deslocamentos populacionais e tensões demográficas para regiões mais desenvolvidas, em busca de melhores serviços públicos. Ademais, os objetivos de políticas de estabilização macroeconômica podem ser comprometidos por desarticulações na decisão sobre o gasto público nas diversas esferas de governo provenientes da dispersão administrativa.

Essas possíveis disfunções do processo de descentralização acentuada de políticas públicas produzem baixa eficiência na ação governamental, anulando eventuais vantagens comparativas do sistema federativo, preditas nas teorias da descentralização endógena. Percebe-se, assim, a existência de um *trade-off* quanto ao tamanho organizacional ótimo para a oferta de políticas. Se o tamanho otimizador para o fornecimento de bens públicos é determinado pela dimensão da comunidade local a ser atendida, também há de se considerar que a centralização de políticas possibilita ganhos de escala na oferta de bens públicos e capacidade de coordenação em grandes espaços geográficos. Em outros termos, aos custos derivados de um “federalismo

centralizado” (e.g., oferta de serviços públicos pouco aderente à demanda e baixa *accountability*) seguem-se os custos decorrentes da baixa capacidade de coordenação de políticas e da perda de escala em sua implementação, oriundos de um modelo descentralizado de ação governamental. Esse dilema federativo, ao se materializar em arranjos institucionais, desencadeia efeitos que repercutem, entre outros, na condução de políticas de desenvolvimento regional, notadamente em ambientes organizacionais pautados pela lógica das decisões colegiadas e com fortes assimetrias socioeconômicas. Ou seja, os arranjos federativos, que refletem a natureza dilemática desse tipo de organização político-administrativa, produzem efeitos não antecipados sobre agências governamentais, com impactos significativos no padrão performático de tais organizações.

Ao longo de sua existência, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) esteve presente em ambientes federativos caracterizados pelo binômio centralização/descentralização. Durante quase três décadas, essa autarquia funcionou sob um federalismo com perfil nitidamente centralista, em especial a partir do regime autoritário-burocrático de 1964. Com a redemocratização do país e a entrada em vigor da nova Constituição Federal de 1988, o paradigma federalista brasileiro deslocou-se para a vertente descentralizadora, com União, estados e municípios dotados de equivalência jurídica, mas possuidores de escassos instrumentos de coordenação (SOUZA, 2003). É nesse período de acentuada descentralização de políticas públicas que a Sudene entra em forte declínio organizacional, culminando com sua extinção. Ao que parece, o novo arranjo federativo desencadeou mecanismos fragmentadores da política de desenvolvimento regional,

com impactos significativos na performance organizacional da autarquia responsável pela sua execução. A forte descentralização apresentada pelo padrão federalista adotado com a nova Constituição mostrou-se incompatível com o modelo organizacional da agência de desenvolvimento, desencadeando mecanismos fragmentadores de seu desempenho.

Destarte, o processo de descentralização de políticas públicas surgido com a

***“Os objetivos de políticas de estabilização macroeconômica podem ser comprometidos por desarticulações na decisão sobre o gasto público nas diversas esferas de governo.”***

Constituição de 1988 produziu efeitos não intencionais sobre o sistema de planejamento regional, que conduziram ao colapso de sua gestão. Embora a propensão ao desgaste do padrão cooperativo que se buscou estabelecer entre os governos nordestinos pudesse estar presente na gênese do arranjo institucional do sistema de planejamento, foi com a nova configuração do federalismo brasileiro que o recurso à utilização do

mecanismo de *saída* conduziu ao *slack* organizacional da Sudene. Essa descentralização de políticas públicas em favor de estados e municípios gerou novo impulso ao processo de negociação de políticas entre os governos da região e o governo federal, além de disputas fiscais interestaduais, que minaram de vez a ideia de “estados nordestinos unidos”, produzindo barganha federativa<sup>4</sup>. Os novos instrumentos constitucionais geraram um conjunto de políticas que passaram a ser negociadas pontualmente entre a União e os demais entes federados, tomando pouco eficaz a negociação conjunta dos estados nordestinos com o governo federal por uma maior oferta de bens públicos para a região. Agora, as ações governamentais de redução das desigualdades entre o Nordeste e o resto do país estavam fragmentadas nas diversas políticas públicas setoriais, que passaram a ser executadas por meio do modelo de gestão compartilhada entre União, estados e municípios.

Assim, a taxa de sucesso da implementação de políticas de desenvolvimento (e, por extensão, a diminuição das assimetrias regionais) passou a derivar da barganha entre o estado (município), nas negociações de políticas (em especial as políticas sociais) junto ao governo federal, e a capacidade implementadora das administrações públicas estaduais e municipais na “entrega” dessas políticas (ARRECTHE, 2000). Em paralelo, esse novo ambiente federativo, ao também descentralizar tributos em favor dos entes subnacionais, possibilitou aos gestores locais (em especial aos governos estaduais) utilizarem a renúncia fiscal como instrumento de captação de novos empreendimentos empresariais, visando ao aumento da oferta de empregos nos estados. Dotados de recursos tributários adicionais, era possível aos governos estaduais utilizarem a política fiscal (via isenção) como instrumento para

a industrialização, em particular nas regiões localizadas fora do eixo dinâmico da economia brasileira. Desnecessário dizer que essa prática de “guerra fiscal” reduziu a quase zero o grau de cooperação entre os governos estaduais do Nordeste no tocante à demanda e negociação por *policies* para a região. Sobre esse fato Carvalho escreve:

“[...] deve-se ressaltar que uma das consequências mais visíveis desse processo, foi ter estimulado a criação de sistemas de incentivos fiscais, municinando, assim, a competição entre os estados brasileiros por empreendimentos privados. [...] é preciso mostrar que este padrão competitivo se reproduziu no Nordeste, contribuindo sobremaneira para dificultar a cooperação entre os governos nordestinos.” (CARVALHO, 2005, p. 138).

A alteração significativa no modelo de implementação de políticas públicas após 1988 modificou as funções alocativa e distributiva na federação brasileira, resultando em impactos importantes sobre o sistema de planejamento regional representado pela Sudene. Os dilemas de ação coletiva, derivados desses interesses localistas (i.e., barganha federativa e guerra fiscal), materializaram-se no esvaziamento do Conselho Deliberativo (CD) da Sudene, descaracterizando aquele órgão de desenvolvimento como instrumento de pressão por políticas para a região.

Na estrutura organizacional da Sudene, o CD deveria funcionar como “caixa de ressonância” das reivindicações coletivas dos estados nordestinos junto ao governo federal, ao garantir aos gestores públicos locais (governadores) assento na instância máxima da nova agência. Esse modelo organizacional objetivava transformar as

reuniões do CD no locus de aglutinação de forças e de tomada de decisão, com vistas à implementação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento. Essa estrutura decisória colegiada era a essência e o diferencial da ação da Sudene na região, em contraste com os modelos organizacionais existentes nas demais agências de operação no Nordeste. Sobre isso, o principal artífice da criação daquele órgão, responsável pelo seu arranjo institucional, e primeiro superintendente declarou:

“Me veio a estranha ideia de que talvez fosse essa a oportunidade de abordar a fundo os problemas da região, particularmente o da coordenação dos governos estaduais do Nordeste. [...] apelamos para um truque, que se constituiu em criar um mecanismo de discussão e de votação entre o governo federal e os governos estaduais da região: foi o Conselho Deliberativo da Sudene [...]. Assim, se reivindica conjuntamente, e quando se vai ao parlamento e ao presidente da República, o Nordeste tem uma vontade só.” (FURTADO, 2000, p. 353).

Ou seja, a participação efetiva e as reivindicações coletivas dos governadores dos estados nordestinos nessa arena privilegiada se traduziriam em exercício do mecanismo da *voç*, quando da ineficácia da política de planejamento para a região implementada pela agência. Para o exercício desse mecanismo restaurador (e de seu componente de amplificação, a *lealdade*), foi estabelecido pelo regimento interno o mínimo de uma reunião mensal do CD, por ano (Regimento Interno da Sudene, 1991, p. 6, artigo 14), visando criar uma rotina da prática da ação coletiva regional. Entretanto, ao se observar o Gráfico 1, fica evidente a dissonância entre

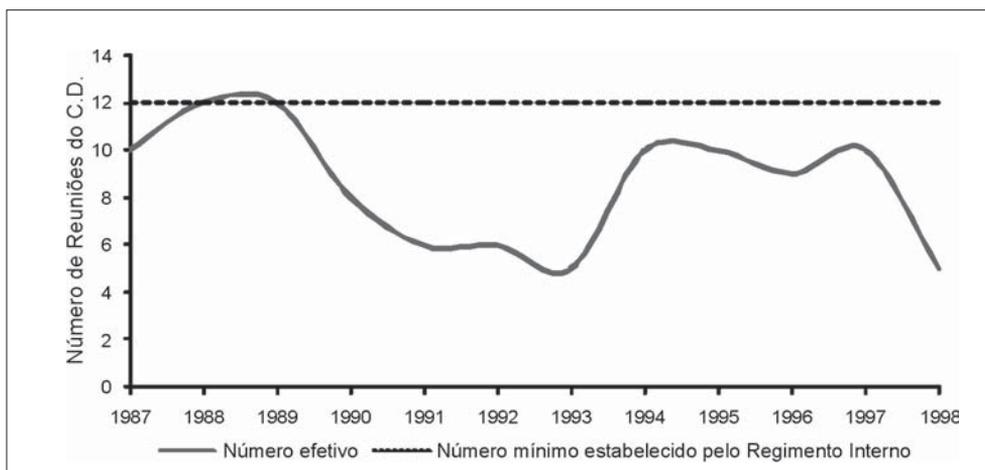
o arcabouço normativo e a prática, no período da nova ordem constitucional. Com a exceção dos anos de 1988 e 1989, quando a elaboração da nova Constituição e a eleição presidencial monopolizaram o debate político, as reuniões do Conselho Deliberativo não atingiram o número mínimo de doze reuniões anuais, evidenciando o esvaziamento da Sudene como agência de planejamento regional e espaço institucional promotor de padrão cooperativo entre os governos da região.

Nota-se que essa agência governamental não foi capaz de legitimar-se como locus aglutinador de forças políticas, para a reivindicação por *polícies* de corte desenvolvimentista para a região. O padrão dilemático da ação coletiva no interior da organização (i.e., CD) passou a ser a marca registrada das reuniões de sua principal instância decisória, contrariando a lógica da engenharia institucional para a qual fora projetada.

O quadro de esvaziamento da organização fica evidenciado quando se analisa a frequência de participação do chefe dos executivos estaduais às reuniões do CD. Com base nos dados da Tabela 1, observa-se que apenas governadores de dois estados (Sergipe e Rio Grande do Norte) tiveram comparecimento igual ou superior a 50% das reuniões realizadas no período. Ou seja, 78% dos governadores dos estados nordestinos compareceram a menos da metade das reuniões do CD. Se for considerada a média geométrica da frequência dos governadores das três maiores economias da região e estados politicamente mais fortes (Bahia, Ceará e Pernambuco), esse comparecimento fica em torno de apenas 35% no período em análise. Ainda com base nesses dados, nota-se que o comparecimento conjunto dos governadores nordestinos nas 103 reuniões do CD, no período estudado, só ocorreu em

quatro oportunidades, correspondendo ao insignificante percentual de frequência da ordem de 3,9% das reuniões realizadas. Percebe-se que a estratégia dos governos dos estados nordestinos não passava por uma ação combinada para fazer uso da estrutura organizacional do sistema de planejamento, pois as novas regras constitucionais reduziram ainda mais os já baixos custos de escolha do mecanismo de *saída*. Diante da acessibilidade a esse mecanismo, o modelo decisório colegiado pensado para a Sudene e, por extensão, a efetividade

das ações da agência ficaram privados do mecanismo restaurador natural da performance em mercados políticos. A “caixa de ressonância” não emitia “ruído reivindicatório” para sinalizar o *slack* da organização no exercício de suas funções de órgão de desenvolvimento regional, e sua deterioração apenas se ratificou no tempo. Não por acaso, a autarquia passou a frequentar a imprensa do país, não pelas suas ações desenvolvimentistas, mas pelos inúmeros casos de corrupção na alocação dos recursos dos fundos de investimentos destinados à região.



Fonte: Elaboração do autor a partir de Carvalho (2005, p. 243, tabela 13).

**Gráfico 1: Número de reuniões anuais do Conselho Deliberativo da Sudene – 1987 a 1998**

**Tabela 1: Presença dos governadores nas reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene – 1987 a 1998**

Estados	Governador presente	Total de reuniões	% de frequência
RN	66	103	64,1
SE	56	103	54,4
PI	46	103	44,7
PB	45	103	43,7
PE	42	103	40,8
BA	42	103	40,8
AL	31	103	30,1
CE	28	103	27,2
MA	16	103	15,5
<b>Média</b>	<b>41</b>	<b>103</b>	<b>39,8</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir de Carvalho (2005, p.247, tabela 13).

O desmonte da concepção de arena decisória idealizada para o CD e, com isso, a ineficácia do uso do mecanismo da *voz*, sugere a utilização de outras estratégias de negociação de políticas públicas (*saída*) pelos estados do Nordeste no período pós-Constituição de 1988. Ao se observar a Tabela 2, percebe-se que mais de 50% dos repasses do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) – inicialmente o principal instrumento financiador das políticas de desenvolvimento para a região – foram destinados a apenas três estados (Pernambuco, Ceará e Bahia), sendo esses os que menos compareceram às reuniões do CD. Ou seja, os estados mais fortes política e economicamente, fazendo uso de seu poder de barganha, estabeleceram outras arenas de reivindicação de políticas com o governo federal, fortalecendo os dilemas de ação coletiva no interior da instância decisória da agência

de desenvolvimento. No outro extremo, os estados de baixo poder político (SE e RN), que somados absorveram apenas 8,6% dos recursos do Finor no período em estudo, foram assíduos frequentadores das reuniões do CD. Sem dúvida, a debilidade reivindicatória desses estados os forçava a utilizar aquela arena decisória como principal instância para a manifestação de demandas por políticas. Percebe-se também o desvirtuamento das ações da Sudene que, ao concentrar nos estados mais ricos da região os recursos do Finor, contribuía para o aumento da desigualdade entre os estados nordestinos. A existência dessa disfunção organizacional não foi alvo de ações corretivas advindas do mecanismo da *voz*, mesmo com a autarquia tendo sido dotada de princípio gerencial que o contemplasse (*i.e.* o CD). Tal fato, entre outros, evidencia o *slack* da agência.

**Tabela 2: Distribuição percentual dos repasses do Finor aos estados integrantes da Sudene – 1991 a 1999**

Estados	Média da participação relativa (em%)	Participação acumulada (em %)
PE	20,4	20,4
CE	17,4	37,9
BA	14,7	52,6
MA	11,3	63,8
PB	11,1	74,9
PI	7,2	82,1
RN	5,8	87,9
Outras áreas de cobertura da Sudene*	5,3	93,2
AL	4,0	97,2
SE	2,8	100,0
Total	100,0	-

Fonte: Elaboração do autor.

\* Compreende os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Esse último a partir de 1998.

O esvaziamento do Conselho Deliberativo da Sudene é forte indicador da baixa performance organizacional da agência que, ao apresentar falha de coordenação na busca de um padrão de cooperação regional, parece ter comprometido o objetivo de sua

existência: a diminuição significativa das disparidades regionais<sup>5</sup>. Se ao regime militar foram atribuídas ações de descaracterização da autarquia, a redemocratização do país não foi suficiente para a melhoria da performance da agência. A descentralização de políticas

públicas derivada do novo ambiente constitucional brasileiro, aliada ao perfil fortemente assimétrico das unidades federativas do país (e, por extensão, de poder de barganha dispar), conduziu, para além de outros fatores, o sistema de planejamento regional e a Sudene à fragmentação de sua capacidade organizacional. O esvaziamento do CD parece indicar que o modelo de agência originalmente pensado não foi capaz de inibir os dilemas de ação coletiva intrarregional, quando o padrão do *delivery policy* passou a ser pautado na descentralização das ações de governo. De fato, a combinação de um modelo organizacional colegiado para uma política de desenvolvimento em economias regionais fortemente assimétricas, aliada a ambiente federativo dotado de elevado grau de descentralização de políticas, parece ter-se constituído no fator desarticulador da política de desenvolvimento regional no Brasil, ao menos no que diz respeito especificamente à Sudene.

### Sintetizando o argumento

A combinação de uma estrutura de planejamento regional ancorada em uma arena decisória colegiada como o Conselho Deliberativo da Sudene, presente em ambiente institucional marcado pela descentralização de políticas públicas num espaço federativo fortemente assimétrico, conduziu, para além de outras variáveis, aquela agência de desenvolvimento ao *slack* organizacional. Por ser uma organização do mercado político, a Sudene necessitava da ação do mecanismo restaurador de performance correspondente à sua natureza organizacional (i.e., a *voç*), para evitar as disfunções que a atingiram, derivadas, em boa medida, do novo ambiente institucional inaugurado em 1988. Sua incapacidade de produzir padrão cooperativo entre os governos estaduais da região – evidenciada pelo não cumprimento regimental do número

mínimo de reuniões do CD e na ausência de boa parte dos governadores nas reuniões realizadas – refletiu a inadequação de seu modelo organizacional ante novo quadro de relações políticas, oriundo da nova Constituição Federal. A adoção de modelo institucional de implementação e gerenciamento compartilhado de políticas públicas, entre União, estados e municípios, juntamente com a utilização, por parte dos estados, da política fiscal como instrumento de industrialização via “guerra” de isenção de tributos, proporcionou a prática de barganhas federativas entre os entes federados e entre esses e o governo central, eliminando a lógica de “caixa de ressonância” do CD, pensada para a estrutura organizacional da autarquia.

Essa mudança no arranjo institucional fortaleceu o recurso à utilização do mecanismo de *saída* e reduziu a sensibilidade da organização à *voç*, deixando a Sudene sem o mecanismo restaurador de desempenho que fosse eficaz para evitar seu *slack*. Assim, no tempo, a recorrente utilização da *saída* em detrimento da *voç* (por extensão, da *lealdade*) não estancou a depreciação no padrão performático da organização responsável pela política de desenvolvimento regional, o que a conduziu à extinção. Ou seja, sem instrumento indutor da melhoria de seu *output*, a organização apresenta graus crescentes de ineficiência e tende a se extinguir no tempo. A Tabela 3 apresenta, de maneira resumida, a ação desse processo degenerativo da Sudene, identificando-se o vetor utilizado para manifestação do mecanismo restaurador do desempenho organizacional.

Diante disso, ao se observar a recriação da Sudene sob o modelo analítico aqui apresentado, infere-se que essa agência de governo deverá sofrer novo *slack* organizacional, haja vista a incompatibilidade de seu modelo

de organização e o ambiente institucional no qual a nova Sudene está inserida.

**Tabela 3: O modelo de Hirschman em ação no *slack* da Sudene**

Mecanismo	Utilizado	Vetor
<i>Saída</i>	Sim	Arranjo federativo (interesses localistas)
<i>Voz/Lealdade</i>	Não	Dilemas de ação coletiva (inoperância do CD)

Fonte: Elaboração do autor.

### Considerações finais

Neste artigo defendeu-se o argumento de que o arranjo federativo, por meio de sua vertente marcadamente descentralizadora, aliado à estrutura organizacional interna da Sudene, amplificou interesses localistas no interior do sistema de gestão do planejamento regional, conduzindo, no tempo, ao colapso dessa política e ao *slack* daquela agência de governo. Analisando a extinção da Sudene no final da década de 1990, como estudo de caso, percebeu-se que o modelo de organização pensado para essa autarquia – com um Conselho Deliberativo como instrumento de ação coletiva para os governos da região –, ao ser encapsulado em um arranjo federativo de forte descentralização de políticas públicas, conduziu a Sudene, para além de outras variáveis, a baixíssimos padrões performáticos, não a legitimando, e, por conseguinte, conduzindo-a à extinção.

Empregando-se a explicação por mecanismos, recorreu-se ao modelo de *saída, voz e lealdade* desenvolvido por Albert Hirschman, com vistas à identificação das razões da deterioração da agência. Para tanto, centrou-se a análise na frequência dos governadores dos estados nordestinos às reuniões do Conselho Deliberativo da instituição, no período imediatamente anterior à promulgação da atual Constituição Federal até as vésperas da extinção do órgão, como *proxy* para indicar o grau de ação coletiva gerado por esse modelo

organizacional, em um ambiente de relações intergovernamentais fortemente descentralizadas. Em sequência, foram apresentados dados sobre a distribuição dos recursos do Finor entre os estados do âmbito da Sudene, como indicador da disfunção operacional dessa instituição como agência de desenvolvimento. Assim, evidenciou-se que o novo modelo institucional do federalismo brasileiro, ao potencializar interesses localistas, estimulou os agentes políticos regionais a recorrerem ao mecanismo de *saída* (e não à *voz/lealdade*) quando dos sinais de deterioração no padrão performático da Sudene, o que a tornou sem legitimidade organizacional, resultando em seu desaparecimento.

Sem dúvida, outras variáveis atuaram para o processo de extinção da Sudene, com impactos diferenciados sobre o colapso organizacional da autarquia. Porém, este artigo limitou-se a destacar o papel do *modelo institucional* como variável explicativa a ser considerada, ao se buscar entendimento sobre a sobrevivência de organizações do setor público no tempo. Assim, são necessárias novas investigações sobre o processo de queda da performance nas organizações governamentais, sua correlação com a natureza do serviço público prestado, e a identificação de mecanismos condutores a baixos padrões performáticos e à extinção de organizações.

(Artigo recebido em setembro de 2009. Versão final em dezembro de 2009.)

## Notas

<sup>1</sup> Lembra-se ao leitor que essa agência foi recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Todavia, o fato de a Sudene já ter sido extinta aponta para a ausência de legitimação desse órgão.

<sup>2</sup> Recentemente, essa abordagem está implícita nos estudos sobre a falha sequencial das reformas administrativas. Para uma análise do fenômeno da falha sequencial, ver Rezende (2004).

<sup>3</sup> Obviamente, por questões de simplificação analítica, Hirschman incorpora ao seu modelo o princípio dos mercados de concorrência perfeita.

<sup>4</sup> Incorpora-se aqui o conceito de barganha federativa como estabelecido por Arretche (2000).

<sup>5</sup> Foge ao escopo deste trabalho uma análise do comportamento da desigualdade regional no Brasil. Para uma análise das disparidades inter e intrarregionais cf. CAVALCANTE (2003) e PESSOA (2001).

---

## Referências bibliográficas

ALESINA, Alberto & SPOLAORE, Enrico. On the number and size of nations. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, nº 4, p. 1027-1056, nov. 1997.

ARRETCHÉ, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan; São Paulo: Editora Fapesp, 2000

CAVALCANTE, Luiz R. M. Teixeira. *Desigualdades regionais no Brasil: uma análise do período 1985-1999*. Núcleo de Pós-graduação em Administração – NPGA/UFBA. Mimeo. s/d.

CARVALHO, Ricardo Ismael de. *Nordeste: a força da diferença – Os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005.

CYERT, Richard & MARCH, James. *Behavioral theory of the firm*. Englewood Cliff, New Jersey, Prentice Hall, 1963.

DIMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 1ª ed. (espanhol). México-DF: Editora Fondo de Cultura Económica, 1999.

\_\_\_\_\_ (1983). Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, nº 48, p. 147-160.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.

EVANS, Peter & RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64, 5. p. 748-765, oct. 1999.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2005.

FURTADO, Celso. Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. In: FORMIGA, Marcos & SACKS, Ignacy (Coords.). *Seminário Internacional: Celso Furtado, a Sudene e o futuro do Nordeste*. Recife: Sudene, 2000. p. 351-354.

- GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia D. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973 [1970].
- OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: H.B. Jovanovich, 1972.
- PANIZZA, Ugo. On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence. *Journal of Public Economics*, nº 74, p. 97-139, Oct. 1999.
- PESSOA, Samuel de Abreu. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29, 2001, Salvador (BA). *Anais...Salvador (BA)*: ANPEC, 2001.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 59, p. 137-158, 2003.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Regimento Interno. Recife: Sudene, 1991.
- TENDLER, Judith. *Bons governos nos trópicos*. Rio de Janeiro: Ed. Revan; Brasília: Editora da ap.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Desempenho organizacional e arranjo federativo: o *slack* da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional

Ítalo Fitipaldi

Este artigo procura explicar as razões do colapso na gestão do sistema de planejamento regional no Brasil, debruçando-se sobre a extinção da Sudene no final da década de 1990, como estudo de caso. Para tanto, utiliza-se o modelo de *saída, voz e lealdade* de Hirschman, para destacar o funcionamento dos mecanismos promotores do *slack* organizacional nessa agência de governo, e sua subsequente extinção. Assim, sustenta-se o argumento de que a implementação de modelo federativo fortemente descentralizado, a partir da Constituição de 1988, produziu disfunções operacionais em uma organização dotada de estrutura decisória colegiada, deslegitimando-a, e conduzindo-a à extinção.

**Palavras-chave:** políticas públicas; performance organizacional; dilema federativo; legitimidade organizacional.

### Desempeño organizacional y estructura del la federación: el *slack* del Sudene y la crisis de la gestión de la planificación regional

Ítalo Fitipaldi

Este artículo trata de explicar las razones del colapso del sistema de gestión de la planificación regional en Brasil, y se centrará en la extinción de Sudene a finales de 1990 como estudio de caso. Por lo tanto, usamos el modelo de *salida, voz y lealtad* en Hirschman, para poner de relieve los mecanismos promotores de la *slack* de organización en la agencia de gobierno, y su posterior extinción. Por lo tanto, mantiene el argumento de que la aplicación de un modelo federal muy descentralizado, desde la Constitución de 1988, produjo disfunciones operativas en una organización dotada de estructura de decisión colegiada, lo que la hizo ilegítima y la condujo a la extinción.

**Palabras clave:** Política pública; desempeño de la organización; dilema federal; legitimidad de la organización.

### Organizational performance and federation design: the Sudene's slack and the collapse of the management regional planning

Ítalo Fitipaldi

This article attempts to explain the reasons for the collapse of the management of the regional planning system in Brazil, taking the extinction of Sudene the end of the 1990s, as a case study. For this purpose Hirschman's *exit, voice and loyalty* model is used to highlight the functioning of the mechanisms which promote organizational *slack* in that agency of government, (contributing to) its subsequent extinction. Thus, it is argued that the implementation of a strongly decentralized federative model, dating from the Constitution of 1988, produced operational dysfunctions in an organization with a collegiate decision taking structure, producing illegitimacy and leading to its extinction.

**Keywords:** public policy; organizational performance; federative dilemma; organizational legitimacy.

Ítalo Fitipaldi

Graduado em Ciências Econômicas, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutorando em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pesquisador na área de Estado e Governo (políticas públicas, planejamento, gestão governamental, análise organizacional), e professor de Ciência Política da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Contato: italoftitipaldi@gmail.com



# Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho

*Elisabeth Lisboa Pinto, Hermes Andrade Júnior e  
Rodolfo Pinto da Luz*

## **Introdução**

O movimento feminista e de mulheres foi o meio inicial de que se utilizaram as mulheres em busca de serem respeitados seus direitos. A mulher procurava exercer de forma plena sua cidadania, conquistando direitos que se tornaram referência para a sua luta e para a sociedade em geral, como a fundamental manifestação por meio do voto.

A sua inserção no mercado de trabalho se caracteriza por muitas lutas, conquistando espaços hoje consolidados, sem que se perceba a possibilidade de retorno (ABRAMO, 2007). Essa participação teve início na década de 1950, acentuando-se nos anos 1970, com a intenção de aumentar a renda familiar, em consequência da crise econômica, que trazia alto índice de desemprego.

O processo de inclusão no mercado trabalhista contribuiu para tornar mais visível a divisão do trabalho, constatada por meio dos critérios de acesso, remuneração e oportunidades de ascensão. No contexto de conquistas e reflexões, a mulher compreendeu que uma das formas de reduzir as desigualdades nesse

campo é o aumento do nível de escolaridade. Contudo, segundo afirma Abramo (2007), mesmo com o aumento do nível de escolaridade da mulher em relação ao do homem, permanecem as desigualdades.

Na área pública, as condições de acesso mostram-se *a priori* superadas, devido à imposição legal de concurso público, a que estão submetidas todas as empresas e instituições. Entretanto, as formas sutis de desigualdade, tacitamente estabelecidas, escapam ao arcabouço legal vigente, expressando-se de forma clara no número reduzido de mulheres que chegam ao topo da pirâmide hierárquica (SEGNINI, 1998).

Portanto, a condição da mulher nas relações sociais, no espaço organizacional, tem incentivado a reflexão sobre os diversos motivos que justificam tal realidade. Essa situação inquieta e reforça o interesse em conhecer de maneira detalhada o Programa Pró-equidade de Gênero da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), tendo como referencial teórico o modelo “*policy cycle* como aprendizado”, que é adotado neste trabalho.

Este estudo é apresentado em seis partes: na primeira são demonstrados os procedimentos metodológicos empregados no trabalho de campo; em seguida apresentam-se o Programa Pró-equidade de Gênero e a avaliação de suas duas primeiras edições; a terceira parte é constituída de breve contextualização das políticas públicas nos anos 2000; continuando, apresenta-se o “*policy cycle* como modelo de aprendizagem”; na quinta parte, manifesta-se a compreensão das relações entre o programa e o modelo *policy cycle*; e no último tópico, expressam-se as considerações finais, a partir das lições apreendidas com a realização da pesquisa.

## Procedimentos metodológicos

O método deve ser apropriado ao tipo de estudo, mas é a natureza do problema que determina sua escolha, uma vez que as investigações voltadas para uma análise qualitativa têm como objetivo situações complexas ou estritamente particulares (RICHARDSON, 2008).

Desse modo, compreende-se que a abordagem qualitativa, como estratégia de estudo exploratório, é a mais adequada, além de gerar estruturas soltas com o objetivo de descobrir futuras tarefas de pesquisa (COOPER e SCHINDLER, 2003).

A coleta de dados ocorreu em documentos da SPM e referências bibliográficas dos autores Pedro Luís Barros e Silva e Marcus André Barreto de Melo, no período de fevereiro e março de 2009.

Os dados coletados foram tratados de maneira que pudessem ser estabelecidas relações entre o programa e o referencial teórico.

Assim, pretende-se apresentar o programa e discuti-lo com base no modelo “*policy cycle* como aprendizado”, visando orientar a construção de um modelo de investigação para um projeto de pesquisa futura.

## Programa Pró-equidade de Gênero

As políticas públicas de gênero têm gerado polêmicas, no movimento feminista e de mulheres, em relação ao papel do Estado, pois enquanto aquelas da vertente mais liberal consideram o Estado neutro, as radicais e socialistas consideram-no patriarcal, caracterizando a complexidade desse fenômeno social que envolve diversas nuances (STROMQUIST, 1996).

No Brasil, entre os anos de 1964 a 1984, vivia-se um período de grandes oscilações no processo democrático. Anos marcados pelo autoritarismo burocrático do governo militar, apoiado nas ideologias de segurança nacional e progresso com ordem. Todo esse período se constituiu de muitas lutas pelo restabelecimento do processo democrático por meio de movimentos cada vez mais organizados; entre eles, o movimento feminista e de mulheres, que trouxe questões entremeadas na teia social, as quais explicitam as desigualdades entre homens e mulheres e entre mulheres brancas e negras (SOUSA, 2007).

Nesse contexto, as mulheres percebem a redução de espaço para discutir questões nos seus sindicatos. Essa consciência impulsionou avanços significativos na vida sindical, levando à organização dos departamentos de mulheres e fazendo com que a questão fosse incluída na agenda dos sindicatos.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em 1996, a partir das demandas das mulheres das principais centrais sindicais (CUT, Força Sindical e CGT), desenvolve profundo estudo no qual disponibiliza instrumentos e informações que aprimoram o trabalho sindical nas negociações coletivas entre empregadores e empregados, quando surgem as oportunidades de avançar em ações afirmativas quanto à equidade de gênero.

Somam-se a esse momento movimentos ocorridos em torno de questões sociais, em anos que antecederam a instalação da Assembleia Constituinte. Em 1988, a Constituição Federal, denominada “constituição cidadã”, consolida várias conquistas que expressam as lutas das mulheres – salários iguais para serviços iguais; licença-maternidade de 120 dias;

licença-paternidade de 5 dias etc. – e aponta como um de seus princípios a promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Assim, as lutas dos movimentos de mulheres, o princípio constitucional, a pressão sindical, as mudanças gerais e de valores ocorridas na sociedade são argumentos que pressionaram para inclusão das questões de gênero na agenda governamental (STROMQUIST, 1995).

De fato, a incorporação da dimensão de gênero na agenda governamental teve

***“[...] a condição da mulher nas relações sociais, no espaço organizacional, tem incentivado a reflexão sobre os diversos motivos que justificam tal realidade.”***

início, em 1985, com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher, que desempenhou papel fundamental – por meio do chamado “lobby do batom” – no processo de inclusão dos direitos das mulheres na Constituição Federal, inaugurando dentro do governo a elaboração de ações, principalmente na área da saúde, a exemplo do Programa de Ação Integral à

Saúde da Mulher (PAISM). Também contribuíram a pressão do movimento sindical e a oportunidade surgida com os fóruns internacionais, que tinham em suas pautas o reconhecimento e a luta pela desigualdade de gênero. Como diz Rua (2006), a inclusão desses fenômenos na agenda pode ocorrer em consequência de uma crise, como um surto de dengue; da ação política mobilizadora com poder político, como no movimento pelas Diretas Já; ou ainda pela pressão social.

Aprovada na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), em agosto de 2007 – que ratificou alguns pontos da I CNPM, de julho de 2004 –, a Política Nacional para as Mulheres, que tem como princípio a equidade de gênero, orientou a política pública para que atendessem à demanda social.

Como desdobramento da política pública (FARAH, 2004), foi criado em 2005 o Programa Pró-equidade de Gênero, instituído pelo Decreto nº 5.390/2005, cuja formulação e avaliação estão a cargo da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República. O programa realizou a sua primeira edição no biênio 2005/2006, a segunda em 2007/2008 e a terceira em 2009/2010.

O Pró-equidade de Gênero tem como norteador o princípio constitucional de promover a igualdade entre mulheres e homens. O objetivo geral é contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego. Os objetivos específicos são conscientizar e sensibilizar dirigentes, empregadores(as) e trabalhadores(as); estimular a prática de gestão que promova a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres dentro das organizações; reconhecer publicamente o compromisso das

organizações com a equidade de gênero no mundo do trabalho; criar a rede Pró-equidade de Gênero; e construir um banco de boas práticas de gestão que possibilite a troca de experiências de promoção da equidade de gênero no trabalho.

A partir da terceira edição, que começou em 2009, o programa expandiu seu campo de atuação para organizações públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, com perfil de médio e grande porte. Percebe-se que houve um avanço em relação à primeira edição, quando a ação estava focada apenas no setor público.

A coordenação do Pró-equidade de Gênero está a cargo da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Há ainda um comitê formado por integrantes de núcleos de estudos de gênero de universidades públicas, instituído com o objetivo de qualificar mais o processo de assessoramento, monitoramento e implementação dos planos de ação definidos pelas empresas e instituições participantes.

A adesão ao programa se dá de forma voluntária, com preenchimento de “ficha perfil”, que permite diagnóstico básico para a construção de plano de ação a ser implementado no âmbito interno da empresa/instituição, estruturado em dois grandes eixos: gestão de pessoas e cultura organizacional. Esse plano é pactuado entre a organização e o Comitê Pró-equidade de Gênero.

A criação do Comitê Pró-equidade de Gênero, no âmbito das organizações participantes, constitui-se um dos aspectos

considerados importantes, uma vez que é o responsável pela proposição e desenvolvimento das iniciativas que constituirão o plano de ações, e cotidianamente poderão vir a mudar as relações de gênero no ambiente do trabalho.

A implementação do plano de ações se desenvolve em três etapas:

- adesão voluntária – implica o preenchimento do termo de adesão, que deve ser firmado pelo primeiro gestor. Significa o compromisso de permanência no programa; caso contrário, a adesão é desconsiderada;

- levantamento de informações sobre o perfil da organização e seu quadro de pessoal – é realizado por meio do preenchimento da ficha perfil;

- diagnóstico da organização – subsidia a formulação do plano de ação com o objetivo de promover a equidade de gênero. Depois de pactuado com o Comitê Pró-equidade de Gênero, deve ser entregue em um prazo de até 30 dias, após a ficha perfil.

O monitoramento e a avaliação dos compromissos dispostos no plano de ações são feitos pelo Comitê Pró-equidade de Gênero, levando em conta critérios firmados no momento da pactuação com a organização.

### **O Selo Pró-equidade de Gênero**

Durante o período de aplicação do plano de ações, a organização é acompanhada pela SPM, que também oferece apoio técnico. O cumprimento dos objetivos e metas de cada organização lhe dá condições de receber o Selo Pró-equidade de Gênero.

O selo é um atributo que distingue a empresa/instituição comprometida com o combate à discriminação e com a promoção da igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho (SPM, 2008). A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Unifem e a OIT têm

o compromisso de divulgar nacional e internacionalmente as organizações que obtiveram o selo, demonstrando o reconhecimento pelo trabalho em busca de equidade das relações de gênero.

Em sua 1ª edição, dirigida apenas às empresas/instituições públicas, das 16 organizações participantes, 11 receberam o Selo Pró-equidade de Gênero (Quadro 1).

Já na segunda edição (2007/2008), o programa registrou crescimento da participação e também do número de organizações agraciadas com o Selo Pró-equidade de Gênero, que passou de 11 para 23. Das organizações que haviam recebido o selo na primeira edição, somente a Companhia Energética de Alagoas não estava entre as novamente contempladas.

Em 2007/2008, as instituições certificadas com o selo de reconhecimento pelo cumprimento das ações pactuadas na segunda edição do Programa Pró-equidade de Gênero foram: Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (CEF); Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (Cepel); Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte); Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul); Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás); Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA); Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica; Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf); Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); Furnas Centrais Elétricas S.A.; Grupo Hospital N. Sra. da Conceição; Itaipu Binacional; Manaus Energia; Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás); Petros – Fundação de Seguridade Social; Prefeitura Municipal de Quixadá; Serviço

## Quadro 1: Organizações públicas que receberam o Selo Pró-igualdade de Gênero, na 1ª edição – biênio 2005/2006

Empresas/instituições públicas	Principais ações
Caixa Econômica Federal (CEF)	Aumento do número de mulheres e de negros em cargos gerenciais e reconhecimento das unidades regionais com melhores indicadores de gênero.
Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (Cepel)	Obtenção de dados dos funcionários desagregados por sexo, raça/cor e escolaridade.
Companhia Energética de Alagoas	Recorte de gênero nos cursos e treinamentos e alteração do cadastro de registro do sistema de informação dos funcionários, com a inclusão de dados de sexo, raça, etnia e escolaridade.
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica	Disseminação dos dados apontados no diagnóstico da desigualdade de gênero e raça e divulgação do programa por meio de logomarca e slogan.
Centrais Elétricas do Norte do Brasil (Eletronorte)	Inclusão do programa no planejamento estratégico da empresa, assegurando que a gestão de pessoas esteja alinhada com os desafios empresariais; institucionalização do plano de ação e exigência de definição de indicadores para cinco anos.
Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear)	Realização de pesquisa sobre a cor/etnia do corpo funcional; atualização do cadastro; e introdução de recorte de gênero no Código de Ética e no Código de Conduta.
Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul)	Realização de ações externas de apoio à igualdade de gênero e à defesa dos direitos das mulheres; e produção do vídeo <i>Basta</i> , para disseminar, refletir e criar debates sobre gênero.
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás)	Criação do Canal de Gênero via internet, tendo como parceira a Ouvidoria Geral, com o objetivo de disseminar as questões de gênero.
Furnas Centrais Elétricas S.A.	Alteração da redação das normas de funcionamento e dos editais de concurso, para que seja respeitada a diversidade e garantida a igualdade, utilizando denominações profissionais no feminino e no masculino; criação da marca “Selo Grupo Gênero” para divulgar o compromisso da empresa com a equidade de gênero. Esse selo passou a constar no material impresso da empresa de circulação interna e externa.
Itaipu Binacional	Institucionalização do programa até 2011: inserção no planejamento estratégico; produção de material didático-pedagógico para formação; mobilização e institucionalização das práticas de equidade; e atualização do perfil social com a inclusão de sexo e raça/etnia.
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)	Realização de pesquisa de responsabilidade social e gênero, para consolidar e interpretar os indicadores de gênero, constantes nos institutos Balanço Social, Ethos e no Índice Dow Jones de Sustentability; proposição de Agenda de Gênero para o Sistema Petrobrás; e nomeação da primeira mulher para o comando de uma unidade industrial.

Federal de Processamento de Dados (Serpro); e Secretaria de Estado de Trabalho, Renda e Esporte (Setre/Bahia).

Percebe-se que o Programa Pró-igualdade expressa outra concepção na implementação de um programa público, contudo reforça a importância de se conhecer mais profundamente, em especial, a avaliação.

### Breve contextualização das políticas públicas nos anos 2000

As políticas públicas com várias linhas conceituais foram diretamente atingidas pelas profundas mudanças concebidas no setor público, a partir da exigência de ajustes

nos gastos, em consequência da crise econômica que afetou especialmente o emprego. Esse cenário se agrava com a crise fiscal, que leva os Estados nacionais a um processo de contenção de gastos e a repensarem o seu tamanho. Essas circunstâncias tornam premente a intervenção governamental para atender as pessoas mais necessitadas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Desse modo, a reforma do setor público está voltada para dois pressupostos básicos: o primeiro diz respeito à contenção de gastos e ao aumento da produtividade com eficiência; o segundo trata da revisão da estrutura do Estado, com redução da participação nas suas decisões. Essas mudanças fizeram com que

as políticas mudassem um pouco a direção do foco, de forma que os programas, ao serem formulados, tivessem muito claro o processo de reforma do setor público (FARIA, 2005).

Esse cenário foi determinante para o estabelecimento de políticas públicas que eram condicionadas ao cumprimento do ajuste fiscal e da redução da participação do Estado nas decisões, o que passou a ser premissa na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (SOUZA, 2007). Isso exige pensar políticas num contexto em que as limitações são evidentes, sem perder o direcionamento, mas superando o pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas devam seguir exclusivamente processos racionais e lineares dissociados dos processos políticos (SOUZA, 2003), para que os resultados expressem a menor relação custo/benefício no cumprimento dos objetivos e metas, nos impactos, na sustentabilidade, na satisfação do beneficiário e na equidade – grau em que os benefícios estão sendo distribuídos de maneira justa (UNICEF, 1990; apud COSTA; CASTANHAR, 2003).

Assim, as diversas abordagens e o ambiente contribuíram para a decisão sobre as políticas públicas, o que estimula a procura de modelo que expresse uma maior e melhor compreensão da formulação, da implementação e da avaliação de programas, que são o desdobramento das políticas públicas e também são alternativas conceituais aos modelos racional e linear (FARAH, 2004).

### ***Policy Cycle* como modelo de aprendizado**

Utiliza-se como referencial teórico deste trabalho o modelo “*policy cycle* como

aprendizado”, de Pedro Luís Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo.

Apresentado na reunião do Centro Latino-americano de Desenvolvimento (Clad), em 2000, realizada na República Dominicana, durante o painel “Estado Democrático e Governança no Século XXI: reformando a reforma”. O modelo foi publicado pelo Caderno do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da

***“O Pró-equidade de Gênero tem como eixo norteador o princípio constitucional de promover a igualdade entre mulheres e homens.”***

Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp) em 2000.

Os autores consideram como a base de políticas públicas o tripé “formulação, implementação e avaliação”. Contudo, reforçam a necessidade de dar atenção à implantação das políticas no complexo contexto institucional e organizacional brasileiro, devido às particularidades que permeiam as diferenças funcionais e as

questões de coordenação e cooperação dentro da área governamental.

Acreditam também na implementação de políticas públicas como um aspecto decisivo, em que os acertos e desacertos refletem diretamente o sucesso dos governos em busca de atingir os objetivos estabelecidos.

Assim, os autores discutem um modelo alternativo às abordagens clássica (*top down*), centrada nos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores e que não considera os efeitos retroalimentadores; e de processo linear (*bottom up*), que, embora seja um avanço em relação à abordagem clássica, possui premissas equivocadas, ao priorizar excessivamente a formulação como atividade sem problemas e ao considerar que toda política pública é construída em bases de um modelo causal.

Para Silva e Melo, os formuladores de políticas públicas atuam em ambientes instáveis, com incertezas que dificultam as ações. Os problemas podem ser de ordem cognitiva dos agentes, diante da complexidade dos fenômenos sociais, da dificuldade em manter sob controle algumas situações, o que os limita nas previsões de contingências que podem afetar o *policy environment* (ambiente de política pública). Por atuarem num espaço de cultura burocrática, mostram-se como barreiras às práticas inovadoras e criativas e de um modo geral veem os programas como experimentações sociais e não como algo ideal.

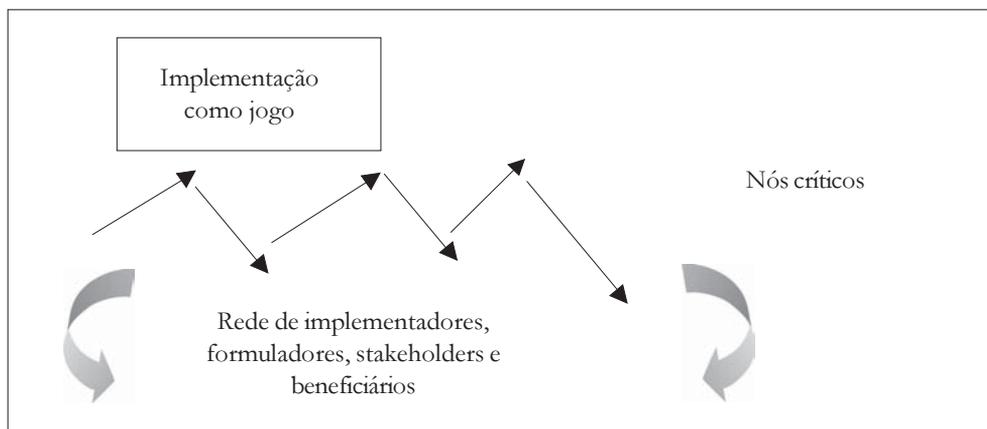
A implementação do modelo *policy cycle* é vista como processo autônomo, em que decisões relevantes são tomadas para o sucesso da política. Trata-se de processo que também orienta a formulação de novas políticas. Silva e Melo (2000) continuam afirmando que nessa fase, em que há muitos interesses em jogo, os atores fazem

negociações, barganhas e trocas. Contudo, tais ações são manifestadas dentro de princípios organizacionais.

Sendo assim, a avaliação não é apenas uma correção de rota, mas uma etapa de aprendizado na implementação, rompendo com a divisão de trabalho intelectual e manual.

O *policy cycle* (ciclo de política pública) é ressaltado como campo estratégico no qual há relativa indistinção entre os implementadores e os formuladores, e também entre a população alvo de um programa e os *stakeholders* (grupos envolvidos nas políticas públicas e nelas interessados segundo conceituação dos autores), conforme apresentado na Figura 1. Portanto, no reconhecimento da etapa de implementação como jogo político, é essencial compreender o papel dos agentes envolvidos pelas políticas e nelas interessados. Nas políticas públicas redistributivas, como os programas da área social, os atores devem ser identificados para que não ocorram apenas adesões oportunistas.

Silva e Melo destacam ainda a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para implementação de políticas públicas em ambientes democráticos, onde diferentes atores são implementadores. Isso reafirma a tese de “*policy cycle* como aprendizado”, em virtude de torná-la mais consistente e persuasiva, em que o *policy cycle* é representado pelas redes complexas de atores que sustentam a política e pelos pontos de elevada criticidade, no que se refere à coordenação e aos recursos institucionais. Asseguram a importância dessa coordenação, tendo em vista a diversidade dos atores envolvidos que levam a situações tensas, gerando momentos de crise, cuja superação representa a ocasião de aprendizagem dentro da dinâmica do programa.



Fonte: Silva e Melo (2000)

### Figura 1: O *policy cycle* como aprendizado

Por fim, essa visão de política pública enquanto aprendizado, articulada a uma rede de agentes, fortalece os mecanismos de implementação de políticas em contextos organizacionais.

#### O programa Pró-equidade de Gênero e o modelo “*policy cycle* como aprendizado”

Presume-se que o Programa Pró-equidade de Gênero tem a sua formulação, implementação e avaliação sustentadas teoricamente no modelo de “*policy cycle* como aprendizado” proposto por Silva e Melo (2000), uma vez que se caracteriza por tratar de tema revestido pela complexidade, de curso limitado pela sua formatação, e por constituir-se de ações incrementais.

O programa tem a sua formulação elaborada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, enquanto a implementação está vinculada à adesão voluntária das organizações a partir do diagnóstico e elaboração do plano de ação. Tal diagnóstico caracteriza-se,

principalmente, pela implementação autônoma, buscando respeitar as especificidades e a diversidade daquela cultura, em que o ambiente organizacional se constitui de incertezas e instabilidades para os diversos processos.

Observa-se outro ponto de compatibilidade com a concepção dos autores, no que se refere às ações estrategicamente selecionadas para pôr em prática as decisões políticas, em geral de ações afirmativas (RUA, 2006). No entanto, constata-se que o programa é de adesão voluntária, o que pressupõe maior complexidade no processo de coordenação pelo estabelecimento de equilíbrio na diversidade de atores e ambientes.

Tal desenho permite ao implementador maior autonomia, na medida em que as empresas são livres para contratar a busca do selo do Pró-equidade, criando ambiente de participação, o que resulta em cumprimento da meta. Como discutido no “modelo *policy cycle* como aprendizado”, supõe-se que essa autonomia dialogue diretamente com o cumprimento e a recriação de metas. Perspectiva importante

quando se trabalha equidade de gênero, uma vez que essa dimensão não se esgota em uma atividade, um plano ou um programa.

### Considerações finais

Mesmo sendo de adesão voluntária, o Programa Pró-equidade de Gênero oferece forte apelo social na medida em que a organização contemplada com o Selo Pró-equidade de Gênero tem o nome divulgado nacionalmente e internacionalmente pelas instituições coordenadoras do programa (SPM, Unifem e OIT), significando rápida repercussão das ações em um mundo globalizado. Além disso, o selo pode ser utilizado em todos os documentos,

correspondências e materiais publicitários da organização.

Diante dos resultados apresentados na primeira e na segunda edição do Programa Pró-equidade de Gênero, pela quantidade de outorgas do selo em relação ao total de participantes, infere-se que os planos de ação das organizações foram eficientes e eficazes. Não fica claro, no entanto, qual o seu impacto, ou seja, até que ponto as ações implementadas foram efetivas. Faz-se necessário, então, aprofundar a investigação com uma observação mais detalhada das mudanças ocorridas entre os funcionários e as comunidades vizinhas das instituições.

(Artigo recebido em julho de 2009. Versão final em dezembro de 2009.)

---

### Referências bibliográficas

- ABRAMO, Laís. Inserção das mulheres no mercado de trabalho na América Latina: uma força de trabalho secundária? In: HIRATA, H. e SEGNINI, L. (Org.) *Organização, Trabalho e Gênero*. São Paulo: Senac, 2007.
- COSTA, Frederico; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 37(5), p.969-92, set./out. 2003.
- FARAH, M.F. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1), p. 360, jan./abr. 2004.
- FARIA, Carlos Aurélio. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p.97-109, out. 2005.
- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G. *O Estudo da política*. Brasília: Paralelo 15, 2003.
- SABATIER, P. Top down and bottom up approaches to implementation research. *Journal of Public Policy*, nº 6, 1986.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (SPM/PR). Programa Pró-equidade de Gênero: oportunidades iguais respeito às diferenças. 2ª ed. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/.arquivos\\_integra\\_publ\\_diretrizes\\_cnpm/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/.arquivos_integra_publ_diretrizes_cnpm/). Acesso em: 18 de maio de 2009.

SEGNINI, Liliana. Relações de gênero no trabalho bancário informatizado. *Cadernos Pagu* (10), p.147-168, 1998.

SILVA, Pedro Luís B; MELO, Marcus André. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos em Políticas Públicas/Unicamp, 2000. v. 48.

SOUSA, S. M. *Mulheres em movimento*. São Luís: EDUFMA/PPGCS, 2007.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18. n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

STROMQUIST, Nelly. Políticas Públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 1, jan./abr. 1996.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho

*Elisabeth Lisboa Pinto; Hermes Andrade Júnior e Rodolfo Pinto da Luz*

A instituição do Programa Pró-equidade de Gênero é o reconhecimento público da desigualdade de tratamento e de oportunidades, que ainda permanece entre mulheres e homens. A implementação é consolidada com a colocação em prática dos planos de ações firmados entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e as organizações aderentes. A pesquisa exploratória teve como objetivo apresentar o programa e discuti-lo com base no modelo “*policy cycle* como aprendizado”, de Silva e Melo (2000). Os resultados subsidiarão pesquisa futura sobre a avaliação do programa. Dentro da estratégia adotada, a coleta de dados ocorreu em documentos institucionais e dados bibliográficos em março de 2009, com o seguinte resultado: a avaliação não trata de forma clara da efetividade e da sustentabilidade do programa. Este trabalho está dividido em seis partes: descrição do método utilizado; apresentação do Programa Pró-equidade de Gênero; avaliação de suas duas primeiras edições; breve contextualização das políticas públicas no Brasil e o modelo “*policy cycle* como aprendizado”; relações entre o programa e o modelo; e considerações finais.

**Palavras-chave:** políticas públicas, gênero, Programa Pró-equidade de Gênero.

### En favor de la equidad de género: incorporando políticas de acción afirmativa en el mundo del trabajo

*Elisabeth Lisboa Pinto; Hermes Andrade Júnior y Rodolfo Pinto da Luz*

La institución del Programa en favor de la Equidad de Género es el reconocimiento público de la desigualdad, del trato y de las oportunidades otorgado a las mujeres. La aplicación esta consolidada con la puesta en práctica de los Planes de Acción firmados entre la Secretaría Especial de Políticas para las mujeres (SPM) y las organizaciones que hacen parte. La investigación tiene como objetivo presentar el programa y discutirlo con base en el modelo “*policy cycle* como aprendizado” de Silva y Melo (2000). Los resultados servirán como ayuda para investigaciones futuras sobre la evaluación del programa. Dentro de la estrategia adoptada la colecta de datos ocurrió en documentos de instituciones y datos bibliográficos en marzo de 2009, con los siguientes resultados: la evaluación no trata de manera clara de la efectividad o de la sustentabilidad del programa. Este trabajo está dividido en seis (6) partes: en la primera es descrito el método utilizado; la segunda presenta el programa en favor de la equidad de género y la evaluación de sus dos primeras ediciones; la tercera y cuarta partes discuten una breve contextualización de las políticas públicas en el Brasil y el modelo “*policy cycle* como aprendizaje”; siguiente que las relaciones del programa y otras partes del modelo, y las preocupaciones definitivas.

**Palabras clave:** políticas públicas, género, Programa en favor de la Equidad de Género.

### Pro-equity Gender: including affirmative policies in the world of labor

*Elisabeth Lisboa Pinto; Hermes Andrade Júnior and Rodolfo Pinto da Luz*

The constitution of the Pro-equity Gender Program shows the public admission of the unequal treatment and opportunities granted to women. This implementation is consolidated with the putting into practice of the Action Plans agreed between the Special Secretariat of Women Policies (SWP) and the organizations members. The survey description has the purpose to present the program and discuss it on the model “*policy cycle* as a learning”, from Silva e Melo (2000). Results

will give subsidies to future research on the program evaluation. Within the adopted strategy, data were collected on March 2009, through institutional documents and bibliographic data, with the following result: the assessment does not deal with the program effectiveness and sustainability in a clear way. This work is divided in six parts: in the first one is described the used method; then, it is presented the Pro-equity Gender Program and the assessment of its first two editions; the third and fourth part discuss in brief the composition of public policies in Brazil and the model “policy cycle as a learning”; the following parts treat of the relationships among the program and the model, and the final considerations.

**Keywords:** policy, gender, Pro-equity Gender Program

---

Elisabeth Lisboa Pinto

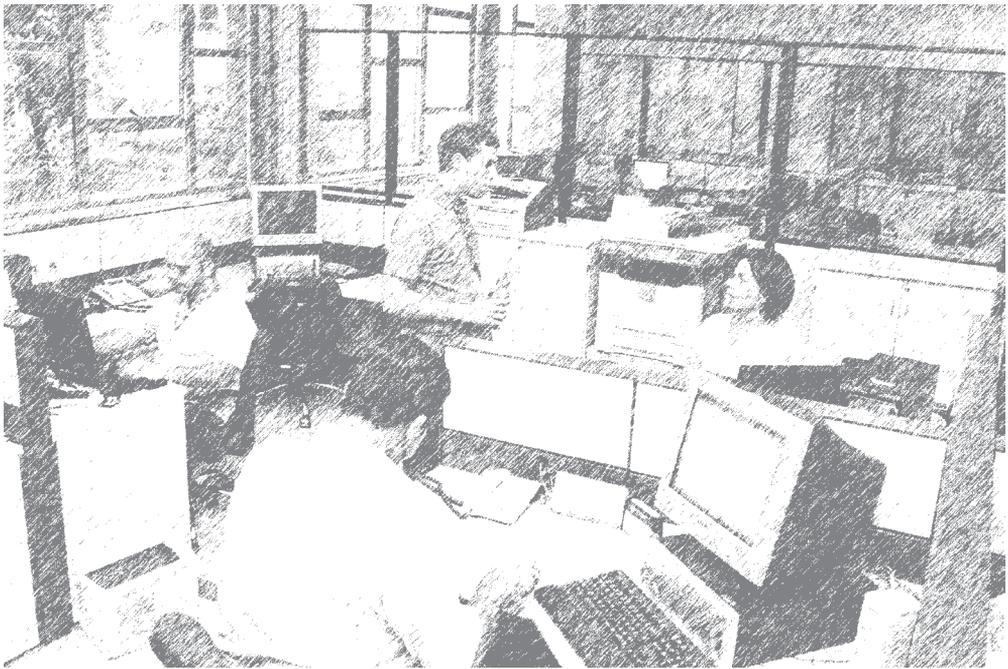
Mestranda do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro), Brasília-DF. Contato: bethlisboa@uol.com.br

Hermes Andrade Júnior

Professor do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro), Brasília-DF. Contato: handradejunior@gmail.com

Rodolfo Pinto da Luz

Professor do Programa de Mestrado em Administração do Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro), Brasília-DF. Contato: rpl.unieuro@gmail.com



# RSP Revisitada

## A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo

*Clenício da Silva Duarte*

*Texto publicado na RSP, vol. 99, nº 3 e 4, julho/dezembro de 1967*

Neste conturbado século XX, transformações profundas se processaram no Direito Político, em consequência de acontecimentos históricos de transcendência excepcional, como, no final do seu primeiro quartel, a Grande Guerra de 1914-1918, a ascensão do comunismo na Rússia, após a sangrenta revolução de 1917, e a implantação do regime fascista na Itália, completada, já no limiar do quartel seguinte, pela vitória do Nacional-Socialismo na Alemanha e de outras formas totalitárias de governo, que, por fim, resultaram na tremenda hecatombe em que se constituiu a II Guerra Mundial.

Após esse último conflito, de proporções então não atingidas, ficou o mundo praticamente dividido em dois campos de filosofias políticas antagônicas: de um lado o Oriente, sob a hegemonia russa;<sup>1</sup> de outro, o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos da América.

No Mundo Ocidental, em que predomina o regime democrático, grandes modificações estruturais se fizeram necessárias, para atender, no campo da Ciência Social, aos progressos extraordinários da Ciência Física.

A partir de então, alterações de grande monta se operaram, de modo a que, hoje, o Estado moderno, sob o regime democrático, apresenta uma fisionomia praticamente irreconhecível. Ao “laissez-faire, laissez-passer”, que o caracterizava, não apenas no campo econômico, mas em todos os setores de atividade de governo, seguiu-se uma forma democrática de maior intervenção estatal, que lhe conserva a liberdade, embora em termos menos rígidos, porque mais realistas, segundo concepções que se disciplinam por idéias de interdependência social, que impelem o homem à participação em todo o esforço coletivo de recuperação nacional, ainda que, em decorrência de posição filosófica diversa, divirja dessa orientação. Apenas se conservaram as linhas gerais de liberdade, com maior responsabilidade e mais cooperação no fato social, que o fenômeno econômico condiciona, segundo uma política de solidariedade a que o Estado não pode ficar indiferente.

A vulnerabilidade da democracia liberal, entendida na concepção tradicional, situava-se em sua essência, desde que, como bem salientou o eminente Gustav Radbruch, a liberdade de renunciar à liberdade é inerente ao próprio conteúdo desta, donde, não raro, surgirem ditaduras por métodos estritamente democráticos<sup>2 3</sup>. Mas, em países cujo sentimento democrático é arraigado, não vicejam os regimes liberticidas, que, quando surgem na crista dos acontecimentos, só duram por períodos efêmeros. Não é o Direito que forja o espírito de um povo, mas – antes – este é que lhe permite o desenvolvimento e a formulação reguladora da atividade social, que se condiciona aos pressupostos político-filosóficos dominantes. Como adverte René Hubert, “os regimes de liberdade não se improvisam. É o espírito de liberdade que mantém em

vigor as constituições liberais; não são as constituições liberais que impõem o espírito de liberdade<sup>4</sup>.”

Na reformulação da Teoria Política, para amoldá-la a essa evolução social e científica, sem desprezar as tradições liberais tão caras ao Ocidente, atendeu-se às necessidades de um progresso condizente com a própria evolução do Direito, dentro de uma maior preocupação de auto-defesa e de condições em que o Estado, sem se abstrair de sua grande posição de mantenedor do equilíbrio social interno, possa dirigir os seus destinos em consonância com o surto esmagador do tecnicismo, que é uma característica deste pós-guerra, que contaminou todas as formas e sistemas de governo, quer do Ocidente, quer do Mundo Oriental.

Dentro da consagrada concepção tripartida de poderes, que reúne as múltiplas atividades do Estado democrático em três funções, tentou-se classificá-las em duas – uma jurídica e outra social. À primeira corresponderiam as funções legislativa e jurisdicional, cabendo à última a função administrativa. A distinção não vingou<sup>5</sup>. De fato, a atividade jurídica não se separa da atividade social, desde que a primeira se acha intimamente ligada à segunda, do momento em que não se compreenderia uma atividade jurídica que não fôsse eminentemente social, pois que o Direito existe para regular a própria vida em sociedade<sup>6</sup>.

O que se pretendeu significar, talvez, com a ênfase social à função administrativa, foi o seu contacto mais direto com os problemas do povo, na execução de normas e decisões que emanem dos outros dois poderes, pois essa é a atividade precípua do Poder Executivo, embora, dentro da nova concepção da Teoria Política, tenha-se de reconhecer que a máquina legislativa de muito depende da ação do Executivo, em

melhores condições, pelo exercício mesmo de suas finalidades, de auscultar e sentir as necessidades e aspirações sociais.

O cidadão, no Estado democrático moderno, ainda que procure – e o faz com alto espírito cívico – participar das eleições, de modo a contribuir, com sua parcela de manifestação de vontade, na coisa pública, principalmente quando surgem grandes problemas nacionais a decidir, mostra-se, entretanto, indiferente no que se relaciona com a sua integração na política partidária. Como bem observou Forsthoff, na notável conferência que proferiu, em junho de 1963, na Sociedade de Juristas de Berlim, sob o título *Transformações Estruturais da Democracia Moderna*, verifica-se uma desproporção extraordinária entre a expressão dos sufrágios recebidos pelos partidos políticos e o número dos seus associados, o que dá, como conclui o ilustre publicista, um sentido nitidamente plebiscitário às eleições modernas<sup>7</sup>.

O cidadão participa da atividade política apenas nos momentos decisivos, não procurando disciplinar-se segundo os programas partidários que mais correspondem às suas tendências e aspirações, vale dizer, sem que se integre, efetivamente, na vida partidária, como seria de desejar.

Para isso, no entanto, em muito contribui a falta de doutrinação dos políticos e o exemplo que oferecem, desde que sua atuação nem sempre se pauta dentro dos costumes rígidos que deveriam orientar o comportamento dos que se dedicam ao serviço da nação.

Por êsse efeito, não se aparelham os partidos políticos, pelas dificuldades financeiras que os cercam, nessa inexistência prática de ajuda popular, dado o escasso número dos seus membros efetivos, não podendo assim o Poder Legislativo, que através deles se representa, competir com

o Poder Executivo, na contratação de técnicos que os orientem, pois que, irretorquivelmente, o tecnicismo, como já mencionado, foi o resultado prático que se seguiu à II Guerra Mundial. Vejam-se, nesse sentido, as palavras incisivas do grande jurista alemão a que já nos referimos: “A Sociedade Industrial moderna, em sua complexidade e no preenchimento de suas interdependências, coloca o Estado diante de tarefas tais que não mais podem ser solucionadas com deliberações democráticas, no velho estilo. Para sua realização não mais carece, em primeira linha, de decisão política, mas de decisão verdadeiramente técnica<sup>8</sup>.”

E o advento do tecnicismo, como fenômeno da Sociedade Industrial moderna, veio a acarretar a substituição do Estado Constitucional pelo Estado Administrativo. E, por via de conseqüência, o Direito que concerne às coisas da Administração passou a exercer lugar de preeminência que jamais alcançara<sup>9</sup>.

Na estruturação do Estado, sob essa concepção, passou-se a atribuir maiores e mais importantes encargos ao Poder Executivo, que se tem de aparelhar de modo condizente com êsse alargamento de atividades, cabendo ao técnico as soluções que, anteriormente, eram tomadas por decisões políticas<sup>10</sup>.

Ao Direito Administrativo, dentro dessas injunções, conferiu-se um extraordinário desenvolvimento, mormente se se considerar que, no início dêste século, apresentava-se como ramo incipiente do Direito Público.

Temas que se confundiam nas fronteiras entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo passaram a ter contornos mais nítidos e a se inclinar no sentido dêste último, cuja teoria, reformulada e refundida, encontra hoje doutrinadores de

nomeada a fixar-lhe os conceitos, na complexidade de seus institutos.

Novos rumos se projetam, a exigir do estudioso dêsse ramo do Direito a sistematização necessária para que o desenvolvimento incomum, alcançado em tão curto espaço de tempo, não venha a prejudicar a estruturação científica que urge efetivar, segundo os princípios fundamentais democráticos em que deve alicerçar-se.

Daí poder dizer-se que, dêsse primado do Direito Administrativo, como corolário

da nova concepção democrática, no desenvolvimento tecnológico, também se infere, como é de suma evidência, que o Poder Executivo, em seu campo de atuação mais amplo, está adstrito aos comandos legais, sem cuja observância não se realiza o Estado de Direito. E, por êste se entende a sujeição do próprio Estado à ordem jurídica positiva por êle estabelecida, numa auto-limitação consciente e necessária, em favor do interêsse geral dos seus jurisdicionados.

---

## Notas

<sup>1</sup> Nos dias atuais, nota-se uma tendência para o que se poderá chamar o nôvo grande cisma do Oriente, com a posição da China Vermelha, que, embora tendo filosofia político-econômica calcada no régimen russo, apresenta-se como a séria ameaça ao mundo contemporâneo.

<sup>2</sup> *Le Relativisme dans la Philosophie de Droit*, in *Archives de Philosophie du Droit et Sociologie Juridique*, 1934, pág. 106.

<sup>3</sup> Exemplo mais significativo da assertiva do texto foi a ascensão ao Poder de Hitler, na Alemanha, efetivada por métodos tipicamente democráticos.

<sup>4</sup> *La Philosophie Politique et Sociale de l'Italie Contemporaine*, in *Archives cits.*, 1934, pág. 114.

<sup>5</sup> Cf. Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, 8ª ed., 1958. vol. I, pág. 11.

<sup>6</sup> O Direito, na definição de Radbruch (*Introducción a la Filosofía del Derecho*, ed. Mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1951. pág. 47) nada mais é do que “o conjunto das normas gerais e positivas que regulam a vida social”. Não se concebe o Direito, assim como a Moral, sem uma impregnação profunda do fato social, pois, segundo a Teoria de Petrazycki, exposta por Georges Cornil (*A Propos d'un Livre Posthume de Léon Petrazycki*, in *Archives cits.*, 1934, pág. 191) “os juízos normativos, formados em nossa consciência, provêm de emoções provocadas pelo espetáculo da vida em sociedade”.

<sup>7</sup> Ernst Forsthoff, *Strukturwandlungen der Modernen Demokratie*, Berlin. 1964. Ao propósito, assim se expressou o eminente Professor da Universidade de Heidelberg: “Der Bereitschaft, die aktivbürgerlichen Rechte in den Wahlen auszuüben, entspricht keine vergleichbare Bereitschaft, sich parteipolitisch zu assoziieren, woraus sich die Unterscheidung der Wähler und der Mitgliederparteien ergeben hat. In dieser Tatsache kommt der plebiszitäre Charakter der modernen Wahlen deutlich zum Ausdruck” (ob. cit., págs. 11 e 12).

<sup>8</sup> Ernst Forsthoff. ob. cit., pág. 16.

<sup>9</sup> Cf., no sentido do texto. Ernst Forsthoff, ob. cit., págs. 18 e 19. À pág. 24, afirma, enfaticamente, o insigne mestre: “Dass der Nutzniesser dieser Entwicklung, wie ich sie zu zeigen versuchte, die Verwaltung ist, ist freilich unvermeidlich” (É inegável, por sem dúvida, como procurei demonstrá-lo que a beneficiária dêsse desenvolvimento é a Administração).

<sup>10</sup> Cf. *Aut. e ob. cits.*, pág. 16.

Clad

## Congresso internacional debate novos desafios da administração pública

Cerca de duas mil pessoas, entre ministros, secretários de Estado, pesquisadores, parlamentares, técnicos e especialistas de 23 países, participaram do XIV Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, realizado em Salvador (BA), de 27 a 30 de outubro. Organizado pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o encontro explorou sete áreas temáticas, apresentando análises teóricas, estudos de casos, desenvolvimento de técnicas e ferramentas inovadoras para o serviço público, em particular de países ibero-americanos.

Ao todo, foram realizados 130 painéis, com a apresentação de mais de 500 trabalhos, além de três conferências plenárias. Pela primeira vez, reservou-se espaço também para apresentação de pôsteres sobre pesquisas relacionadas ao tema do evento.

Nos quatro dias de congresso, o enfoque das discussões esteve baseado em sete áreas temáticas, coordenadas por representantes da Argentina, do Brasil, da Espanha e do México:

1) “Capacidades para governar o futuro através do processo de formação de políticas públicas”, coordenada por Manuel Villoria Mendieta, diretor do

Departamento de Governo, Administração e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Investigação Ortega y Gasset/Espanha;

2) “Enfoque interdisciplinar e coordenação intersetorial na gestão de uma administração pública completa”, coordenada por Luis Alberto dos Santos, subchefe da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República/Brasil;

3) “Em busca da excelência na administração pública por meio da gestão da qualidade e da gestão de resultados para o desenvolvimento”, coordenada por Javier González Gómez, titular da Unidade de Avaliação da Gestão e do Desempenho Governamental, Subsecretaria da Função Pública, Secretaria da Função Pública/México;

4) “Em direção ao mérito profissional e à flexibilidade da gestão dos sistemas de função pública/serviço civil”, coordenada por José Enrique Martín Arahuetes, diretor geral da Função Pública/Espanha;

5) “Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo”, coordenada por Helena Kerr do Amaral, presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)/Brasil;

6) “Valores, normas e instrumentos da ética pública para garantir o bom governo na Ibero-américa”, coordenada por Roberto de Figueiredo Caldas, membro da Comissão de Ética Pública da Presidência da República/Brasil;

7) “Governo eletrônico para a participação popular e gestão do desenvolvimento”, coordenada por Elida Rodríguez Bizole, assessora da Subsecretaria de Tecnologias de Gestão da Secretaria da Gestão Pública/Argentina.

Esses coordenadores receberam a missão de, ao final do congresso, elaborar um documento com as reflexões mais significativas das apresentações e debates (Leia na página \*\*\*\* a síntese da área temática “Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo”, coordenada pela presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral).

Para mais informações sobre o XIV Congresso Internacional do Clad, acesse <http://www.clad.org/congreso-clad>. Nesta página, estão disponíveis para *download* as sínteses das áreas temáticas, os discursos das conferências, o detalhamento da programação, além de arquivos dos congressos anteriores.

### Conheça o Clad

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

é um organismo público internacional. Foi constituído em 1972 por iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela.

Sua criação foi recomendada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (Resolução 2802 - XXVI), com o propósito de criar uma entidade regional que tem como raiz de suas atividades a modernização da administração pública, um fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social.

A missão do Clad é promover a discussão e a troca de experiências e conhecimentos sobre a reforma do Estado e modernização da administração pública, organizando reuniões internacionais especializadas, publicando obras, prestando serviços de documentação e informação, realizando estudos e implementando a cooperação técnica entre seus países membros e de outras regiões.

Realizados anualmente, desde 1996, os congressos do Clad são considerados os mais importantes da América Latina para trocas de experiências e estudos sobre reforma do Estado e da administração pública. A cidade do Rio de Janeiro foi a sede da primeira edição. Nos anos seguintes, o congresso esteve presente em diversos países, como Espanha, Portugal, Argentina e Chile.



Elida Rodriguez, David Edelman e Helena Kerr na mesa de relatoria do XIV Clad

# Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo

*Helena Kerr do Amaral*

*Síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009.*

A atual crise financeira global ilustra fortemente a importância da ação governamental, coordenada e atualiza os desafios de longo prazo. O Estado tem papel central para fazer com que essa ação seja capaz de enfrentar complexos problemas contemporâneos e criar valor público. Na atual conjuntura em que referências e paradigmas mostram-se mais frágeis, como formar dirigentes públicos à altura dos desafios? Os debates desta área temática contribuíram muito para apresentarmos respostas a essas questões.

O ambiente de atuação do servidor público mudou com a evolução demográfica, a redefinição do escopo da ação governamental, a tendência de redução do papel das estruturas burocráticas tradicionais e a ampliação da necessidade de saber trabalhar em rede. Além disso, a aceleração das inovações tecnológicas transformou processos de trabalho. Trata-se de mudança cultural profunda que traz para o Estado demandas por competências como criatividade, gestão de mudança,

coordenação, gestão de riscos e gestão da inovação. Novos problemas exigem o desenvolvimento da capacidade de perguntar e de olhar sob diferentes perspectivas. O valor crescente é o do conhecimento, da imaginação e do pensamento não linear, bem como do apoiar-se na experiência dos outros países, não com a vontade de copiar, mas de inovar. Servidores outrora recrutados e treinados para ocuparem cargos estreitos, rígidos e bem definidos têm mais dificuldade para liderar em um mundo com interdependência crescente. Governar em rede exige liderar em meio a contradições e paradoxos para os quais a maior parte dos servidores e dirigentes não foi preparada.

A formação de dirigentes públicos tem papel determinante no futuro de Estados nacionais, sobretudo por seu potencial papel na construção de relações de confiança, mobilização do potencial das pessoas, incentivo à autonomia e à iniciativa ou na criação de formas de participação que conduzam a compromissos.

Esta área temática do CLAD 2009 contou com 15 painéis aceitos, o que significa apresentações sobre 16 países (Brasil, Paraguai, República Dominicana, França, Portugal, Espanha, Argentina, Costa Rica, Suíça, Colômbia, Canadá, Estados Unidos, Bolívia, Itália, Chile e Peru). Os painéis foram concorridos, sendo que um, infelizmente, foi suspenso.

Sinteticamente, é possível dizer que os painéis trataram dos seguintes aspectos do termo de referência da área temática:

- a) Estratégias para formação de dirigentes e funcionários públicos (painéis 2, 12, 73 e 114);
- b) Desenvolvimento de competências (painéis 42, 63, 83 e 114);
- c) Formação on line e em governo eletrônico (painéis 32 e 104);
- d) Formação, redes e especializações (painéis 26,33, 93 e 131);
- e) Diálogo social (painel 53);
- f) Gestão de conhecimento e redes (painéis 124 e 26).

A questão da boa governança coloca-se como condição fundamental para a implementação das prioridades de governo. Para isso, são necessários o fortalecimento da inteligência estratégica governamental e a adoção de novas práticas de negociação e participação. A capacidade de governo demanda recursos físicos, tecnológicos, financeiros e humanos, com ênfase no papel dos servidores públicos porque detêm conhecimentos e inteligência necessários para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Vimos apresentações que trataram do papel estratégico dos dirigentes, capaz de multiplicar novos conhecimentos e abordagens para promover transformações positivas na gestão pública, assim como na criação de ambientes favoráveis à inovação.

As estratégias de formação de dirigentes foram apresentadas em praticamente todas as mesas. Tivemos a oportunidade de conhecer a experiência de escolas como ENAP, INA, ENA e Bolívia. Pudemos ver a perspectiva nacional do Paraguai, mesa coordenada pela ministra Lilian Soto. Formação de servidores para fortalecer a governabilidade democrática e a construção de instituições foram questões-chave. O tema foi visto pela ótica da formação de lideranças, com a estimulante contribuição sobre liderança distribuída, do painel do professor Francisco Longo Martínez, com o olhar do Brasil pelo Caio Marini e a reflexão sobre a liderança relacional pela professora Sonia Ospina. Pudemos também conhecer experiências espanholas de diferentes comunidades autônomas para construir uma estratégia de formação. Os painéis dessa área neste congresso do CLAD efetivamente trataram do desenvolvimento de dirigentes e *potenciais dirigentes*.

Alguns painéis abordaram o perfil que deve ter o dirigente público do século XXI. Desde a própria definição de liderança com o estimulante debate sobre liderança relacional, liderança distribuída até a discussão sobre o conceito de dirigente que supere problemas como o medo de decidir, a falta de inteligência e a má gestão do amor nas palavras de Carles Ramió.

Pudemos aproveitar boas práticas de produção de dicionários de competências e de estratégias de desenvolvimento de planos de formação individualizados que combinam cursos com *coaching* e avaliações 360°.

Analysaram-se as competências requeridas para conduzir processos de maneira eficiente e produtiva: técnicas e políticas, assim como competências pessoais e interpessoais. Também foram analisados

alguns aspectos importantes para o desenvolvimento de dirigentes, como: iniciativa; criatividade; flexibilidade; capacidade de geração de novas ideias e de identificação de oportunidades de aplicação do conhecimento e geração de soluções inéditas; organização, mobilização e envolvimento dos servidores e parceiros; compartilhamento de expectativas; e desenvolvimento de competências das equipes de trabalho com foco na missão institucional.

No tema de desenvolvimento de competências, destacam-se alguns painéis. Richard Rochefort, do Service Canada, nos inspirou com sua energia ao ilustrar que a gestão e as competências são duas faces da mesma moeda e que necessitamos hoje de competências transformadoras, como estratégia de capacitação que potencialize as energias institucionais. As comunidades autônomas da Espanha nos inspiram com o compartilhamento de experiências de desenvolvimento de competências de dirigentes. Experiências de diversos países, e mesmo setoriais, refletindo o que hoje é uma referência básica cada vez mais forte para a política de formação com foco nas pessoas.

O desenvolvimento dos dirigentes públicos é uma das ferramentas mais poderosas ao alcance das administrações públicas de nossos países da Ibero-américa para efetivamente disseminar conceitos, metodologias e conteúdos que produzam efeitos diretos sobre a capacidade do Estado.

A condução de processos de transformação não é trivial. Exige dos dirigentes não apenas sensibilidade, visão global e estratégica sobre riscos e oportunidades, mas capacidade analítica dos processos de trabalho e de suas implicações futuras. Tanto lideranças orientadas para as tarefas quanto aquelas que apresentam grandes

habilidades de articulação se desenvolvem como um processo coletivo – e não meramente individual – que combina experiências concretas e reflexão sobre as práticas em escolas de governo.

A área logrou contribuições tanto sobre os grandes conteúdos e tendências na formação em gestão pública quanto em análise de conteúdos ou métodos estratégicos. Nesse sentido, foram analisadas formações em formato de especializações pelas escolas ou institutos nacionais de administração ou pelas universidades.

No caso do ensino acadêmico, destaca-se abordagem analítica feita por Erhard Friedberg sobre o convívio nos currículos de óticas que respondem a necessidades de diferentes momentos históricos e realidades, o que nos leva à reflexão sobre o que deve ser ofertado com prioridade para atender aos desafios na sociedade do conhecimento e contexto, que exigem um olhar para a governança global.

Também vimos experiências bem sucedidas de universidades como a UFBA (Universidade Federal da Bahia), com a inovação das residências sociais. Ou a criatividade de enfrentar o desafio da gestão social por meio de uma rede de instituições de capacitação em escala nacional.

No que se refere a conteúdos estratégicos foram apresentadas experiências e casos sobre coordenação intergovernamental e intersetorial; liderança; negociação; ética; transparência e controle; comunicação; avaliação de políticas públicas; planejamento estratégico; análise de cenários; inovação; gestão de risco/crises; governo eletrônico, entre outros.

Em relação a governo eletrônico, ouvimos preocupações com a formação de redes para ampliar essa capacidade na América Latina, sobre os desafios metodológicos para avaliar a ação colaborativa,

além da discussão sobre os desafios do governo eletrônico. O conhecimento desses desafios e do compromisso com a inclusão digital é condição para o desenho de política de capacitação para o governo eletrônico. Assim como para a efetivação da carta ibero-americana de governo eletrônico.

O desenvolvimento da capacidade de escuta e de coordenação nos níveis gerenciais do governo é relevante porque, em um governo democrático, o dirigente precisa pensar estrategicamente, saber ouvir a expectativa da sociedade e estar aberto à revisão do planejamento inicial. Se não fizer um plano de ação que relacione as diretrizes ao resultado dessa escuta, corre o risco de errar o foco.

Tivemos também a oportunidade de ver a importância do diálogo social para as estratégias de capacitação. Os olhares das representações sindicais enriquecem os planos e podem nos mostrar que nossas intenções não se concretizam na prática, muitas vezes.

Para desenvolver competências são necessárias formas não tradicionais de ensinar. Alguns painéis contribuíram com a apresentação de metodologias inovadoras para a formação de dirigentes e servidores. Experiências de educação a distância tiveram a riqueza de serem apresentadas sempre em perspectivas comparadas. Também mostraram a possibilidade de atuação em larga escala para melhorar aspectos críticos de gestão, como as transferências voluntárias (gestão de convênios). O mesmo pode ser dito dos desafios apresentados pela mesa sobre governo eletrônico, em que se debateu como a contribuição à transparência pode servir de inspiração aos países participantes do congresso. O outro destaque é para os

planos individualizados das comunidades autônomas da Espanha.

Os temas de gestão de conhecimento, trabalho em rede e inovação também se fizeram presentes nesta área temática (12 e 124). Seja Sonia Ospina, Paulo Carvalho ou Paulo Fresneda, em todos apareceu a questão-chave para o sucesso dessas ações em rede, construção de lideranças coletivas ou gestão do conhecimento, que podem ser resumidas como construção de confiança e postura cooperativa. É daí que vem a potência e se constrói a inteligência coletiva.

Olhar para o futuro exige enfoque analítico, avaliação crítica dos conteúdos ofertados à luz das visões do momento histórico que vivemos e das realidades nacionais e globais, assim como formas modernas de sistematização desses conteúdos – o emprego de sites como o Observatório sobre Governança [www.wotpa.org](http://www.wotpa.org) e o mapa da oferta de capacitação de mais de 100 escolas de governo no Brasil, construído de forma colaborativa.

As experiências apresentadas neste congresso demonstram a relação entre o sucesso da ação governamental e a profissionalização do quadro de servidores. Exigirá a permanente redefinição ou explicitação das competências e perfis necessários para enfrentar os problemas públicos do século XXI. Os resultados esperados das estratégias de formação de dirigentes deverão contribuir para o aumento da capacidade do Estado na gestão e na implementação de políticas públicas adequadas à diversidade política, econômica, social, cultural e ambiental do país, bem como para a ampliação da coordenação de ações intergovernamentais.

## Para saber mais

### Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho

Promoção da igualdade de gênero pelas organizações internacionais: documentos e instrumentos fundamentais para a integração e promoção da igualdade de gênero. Oeiras: INA, 2005. v.1. 74 p. (Cadernos INA - Políticas Públicas; 20).

SMITH, Bonnie G. *Gênero e história: homens mulheres e a prática histórica*. Bauru, SP: EDUSC, 2003. 502p.

- [www.proequidadedegenero.net.br/](http://www.proequidadedegenero.net.br/)
- [www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/)

### Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração, Contabilidade e Turismo

KASSAI, Sílvia. Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise de Demonstrações Contábeis. Tese (Doutorado). Departamento de Contabilidade e Atuária. Faculdade de Economia,

Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002.

- [www.uff.br/decisao/](http://www.uff.br/decisao/)

### Desempenho Organizacional e Arranjo Federativo: o *slack* da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional

FURTADO, Celso. *O Nordeste e a Saga da Sudene (1958-64)* Col. Arquivos Celso Furtado, n. 3. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Ed. Contraponto, 2009. 283 p.

### Insulamento burocrático, *accountability* e transparência: dez anos de regulação da Anvisa

NÚNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

PECI, Alketa. *Regulação no Brasil: Desenho, Governança, Avaliação*. São Paulo: Atlas, 2007. 206 p.

- [www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=629](http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=629)
- [portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa](http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa)

## Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.

# Errata

Prezado leitor, na RSP 60-3, p. 312, o quadro ENAP/ENA apresentou, equivocadamente, um dado referente ao ano de 2007 no trecho “Mensalmente, 1,8 mil alunos, em média, participam dos cursos presenciais e a distância oferecidos pela ENAP”. O número atualizado é de, aproximadamente, 30 mil alunos por ano.

# Acontece na ENAP

## ENAP promove duas edições do Café com Debate

Servidores públicos de diferentes órgãos do governo federal participaram, no mês de novembro, de duas edições do Café com Debate na ENAP. O primeiro encontro, realizado no dia 17, analisou o tema “Federalismo e Integração Nacional”, e contou com



as presenças do presidente do Fórum das Federações, o canadense George Anderson, da cientista política Marta Arretche e do sociólogo Vicente Trevas. Já no dia 27 de novembro, foi discutido o papel do professor-tutor como líder de processos de aprendizagem com os professores Michel Bourdon, da Canada School of Public Service (CSPS), e Andrea Filatro, das universidades Paulista e Federal de Juiz de Fora.

No debate acerca do federalismo, George Anderson apresentou o Fórum das Federações, uma organização independente que reúne nove países federalistas, entre eles o Brasil, e mostrou diferentes experiências do sistema no mundo e as peculiaridades brasileiras na área. Marta Arretche detalhou alguns aspectos que diferenciam o Brasil dos demais países federalistas, como a ausência de divisões étnicas, ideológicas ou religiosas relevantes que afetem a dinâmica da federação. Para finalizar, Vicente Trevas contextualizou o pacto federativo de 1988 na história do país.

O papel do professor-tutor pautou o Café com Debate do dia 27. Michel Bourdon compartilhou com representantes de escolas parceiras, servidores públicos e funcionários da ENAP a sua experiência de três décadas no serviço público, em especial, as lições aprendidas em 16 anos dedicados ao desenvolvimento de programas de liderança. Andrea Filatro abordou os desafios da tutoria na atualidade. Ambos debateram as melhores medidas a serem adotadas diante do constante surgimento de novas ferramentas tecnológicas na área da educação. O evento integrou o calendário do Dia Nacional da Educação a Distância, celebrado na mesma data.

## 14º Concurso Inovação seleciona as 10 iniciativas premiadas

O Comitê Julgador do 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal selecionou as 10 iniciativas premiadas. A classificação somente será anunciada no evento de premiação, em 2010, quando as equipes responsáveis terão a oportunidade de apresentar suas práticas inovadoras. Ao todo, o 14º Concurso recebeu 131 inscrições válidas. A edição deste ano concederá, aos cinco primeiros colocados, visitas técnicas à França, Espanha, Canadá e cursos técnicos no Japão.



Veja a lista das 10 iniciativas premiadas: “Sistema de Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro (Siadi)”, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; “Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade” e “Sistema e-MEC: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública – jurídica, organizacional e tecnológica”, do Ministério da Educação; “Oposições a pedidos de patente de medicamentos” e “Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca”, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); “Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)” e “Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)”, do Ministério da Justiça; “Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher”, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; “Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública”, da Secretaria Nacional de Segurança Pública; e “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

### **Sistema Mapa tem informações de 3,2 mil cursos**

Desde o dia 26 de novembro, o Mapeamento da Oferta de Capacitações nas Escolas de Governo – Sistema Mapa – está disponível para atualização dos dados das 126 instituições integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo.

Resultado de mais de dois anos de trabalho entre a ENAP e as escolas de governo, a ferramenta foi concebida para coletar dados da oferta de eventos de capacitação dessas instituições, em nível municipal, estadual e federal, a fim de produzir e disponibilizar informações gerenciais informatizadas.

Atualmente, o sistema contém informações cadastrais de capacitações oferecidas por 63 escolas da rede e 3.279 cursos classificados por meio do vocabulário controlado em 44 áreas temáticas diferentes. Com esse vocabulário é possível realizar buscas textuais e pelos descritores, que ainda podem ser complementadas pelos filtros: tipo de curso, estado, região, modalidade de ensino – curso presencial, misto ou a distância.

Neste primeiro momento, o Mapa estará disponível somente para as instituições da Rede, que poderão atualizar e corrigir suas informações até o início de 2010, quando o sistema será aberto para consulta a mais gestores públicos.



# Nossos pareceristas

*A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações*

Adriana Barbosa Lima	Fernando José Pires de Sousa
Adriana Maria Nolasco	Franciane Henriques
Alfredo Mario Savelli	Francisco de Assis de Sousa Lira
Alvacir Cili Comper Conte	Francisco José dos Santos Alves
Ana Cristina Souto	Frederico Lustosa da Costa
Angélica Baptista Silva	Gabriel Augusto Miranda Setti
Anita Simis	Giovanna Guiotti Testa Victor
Antonio Ricardo de Souza	Grace Vieira Becker
Beatriz Ribeiro	Helena da Motta Salles
Carlos Alberto Araujo de Almeida	Hélio Pereira Dias
Carlos Augusto da Costa Carvalho	Idel Profeta
Carlos Ferreira A. Castro	Ilza Araújo Leão de Andrade
Cíntia Tereza Gonçalves Falcão	João Alencar Oliveira Junior
Cláudia Elizabeth Abbês Baeta Neves	José Ângelo Machado
Cláudia Marcia de Jesus Forte	José Gilberto Jaloretto
Cleber Bueno	José Luiz Pagnussat
Cristiano Souza Marins	José Matias-Pereira
Cristina Almeida Cunha Filgueiras	José Murari Bovo
Delaine Martins Costa	Júlio Ernesto Colla
Eduardo José Santiago da Silva	Lamartine Braga
Eduardo Lemos	Lécio Moraes
Eliane Denise Rosa	Liliana Sousa e Silva
Elvira Cruvinel Ferreira Ventura	Luciana de Medeiros Fernandes
Emerson Antonio Maccari	Luís Aureliano G. Andrade

Luis Mauro Gomes Ferreira	Ricardo Antonio de Castro Pereira
Luiz Ferreira Xavier Borges	Ricardo de João Braga
Marcelo Alvim Scianni	Rita de Cássia Biason
Marcos Formiga	Rodrigo Faria
Marcos Thadeu Abicalil	Sandro Trescastro Bergue
Marcus Abreu de Magalhães	Selene Marinho
Maria Alexandra Viegas C. da Cunha	Sérgio Alexandre Simões
Maria Francisca Pinheiro Coelho	Sérgio Sampaio Cutrim
Maria Teresa Miceli Kerbauy	Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti
Maria Tereza Leal Cavalcante	Sílvia Cristina Yannoulas
Mary da Rocha Biancamano	Silvina Galizia
Nagib Abdala	Simone Moreira de Oliveira
Nara Maria Pimentel	Teresa Cristina Nascimento Sousa
Nildo Luzio	Thelma Valéria Rocha
Olegna de Souza Guedes	Trajanio Quinhões
Orlando Monteiro da Silva	Úrsula Dias Peres
Pedro Bertone	Vicente de Paula dos Santos da Silva
Pedro Luiz Cavalcante	Willy Hoppe Sousa
Pedro Paulo Costallat Bruno	Zarak de Oliveira Ferreira
Renato R. Souza	

# Índice alfabético – Vol. 60

## Por autor e assunto

*Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP*

### Índice alfabético – autor

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

BRASIL e França debatem a profissionalização do serviço público (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 307-322, jul./set. 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

CLAD – Congresso Internacional debate novos desafios da administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 419-420, out./dez. 2009.

CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 14. , 2009, Salvador. Clad – Congresso internacional debate novos desafios da administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 419-420, out./dez. 2009.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

DUARTE, Clenício da Silva. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo (RSP revisitada, v.99, n. 3 e 4, jul./dez. 1967). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 415-418, out./dez. 2009.

ENTREVISTA Bernard Boucault: a formação de dirigentes na França. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 323-325, jul./set. 2009.

- FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.
- FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 125-140, abr./jun. 2009.
- FORUM: o tema das competências nas atividades da ENAP. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 105-111, jan./mar. 2009.
- FREITAS, Vinicius Pimentel de et. al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.
- GAMA E SILVA, José Saldanha da. Caminhamos para o imposto único? (RSP revisitada, v.2, n.2, maio 1944). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 201-206, abr./jun. 2009.
- LOPES, Helvecio Xavier. Evolução histórica do seguro social. (RSP revisitada, v.3, n.1, jul. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 291-305, jul./set. 2009.
- MOREIRA, Heloisa Helena Silva. A proposta de acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no município de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 79-93, jan./mar. 2009.
- MOREIRA, Ney Paulo et. al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.
- NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Implementação de uma política ambiental no âmbito do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 61-78, jan./mar. 2009.
- NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 159-173, abr./jun. 2009.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público (RSP revisitada, v.118, n.1, jan./jul. 1994). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n.1, p. 95-103, jan./mar. 2009.
- PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda et al. Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento do milênio(ODM). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 141-158, abr./jun. 2009.
- PIERRE Zemor fala sobre comunicação pública na ENAP (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 197-200, abr./jun. 2009.
- PINTO, Elisabeth Lisbôa; ANDRADE JUNIOR, Hermes; LUZ, Rodolfo Pinto da. Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 401-413, out./dez. 2009.
- RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 337-364, out./dez. 2009.

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 5-28, jan./mar. 2009.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.241-250, jul./set. 2009.

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

ZEMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 189-195, abr./jun. 2009.

## Índice alfabético por assunto

### *Abono Permanência*

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

### *Administração – Pós-graduação*

MOREIRA, Ney Paulo et. al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

### *Administração Estadual*

FREITAS, Vinicius Pimentel de et. al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

### *Administração Federal*

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

### *Administração Municipal - Cultura*

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

### Administração Pública

CLAD – Congresso Internacional debate novos desafios da administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 419-420, out./dez. 2009.

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.241-250, jul./set. 2009.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

#### *Administração Pública – Evento*

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

CLAD – Congresso Internacional debate novos desafios da administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 419-420, out./dez. 2009.

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

#### *Administração Regional*

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

#### *Agência Reguladora*

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 337-364, out./dez. 2009.

#### *Agente Público*

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 159-173, abr./jun. 2009.

FORUM: o tema das competências nas atividades da ENAP. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 105-111, jan./mar. 2009.

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

#### *Análise Comparativa*

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 5-28, jan./mar. 2009.

*Anvisa*

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 337-364, out./dez. 2009.

*Aspecto Histórico – Seguro Social*

LOPES, Helvecio Xavier. Evolução histórica do seguro social. (RSP revisitada, v.3, n.1, jul. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 291-305, jul./set. 2009.

*Aspecto Histórico - Tributo*

GAMA E SILVA, José Saldanha da. Caminhamos para o imposto único? (RSP revisitada, v.2, n.2, maio 1944). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 201-206, abr./jun. 2009.

*Avaliação*

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda et al. Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento do milênio(ODM). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 141-158, abr./jun. 2009.

*Avaliação de Desempenho*

MOREIRA, Ney Paulo et. al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

*Avaliação de Projetos*

MOREIRA, Heloisa Helena Silva. A proposta de acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no município de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 79-93, jan./mar. 2009.

*Burocracia*

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 5-28, jan./mar. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público (RSP revisitada, v.118, n.1, jan./jul. 1994). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 95-103, jan./mar. 2009.

*Câmara Setorial*

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

*Capacitação Profissional*

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

BRASIL e França debatem a profissionalização do serviço público (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 307-322, jul./set. 2009.

ENTREVISTA Bernard Boucault: a formação de dirigentes na França. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 323-325, jul./set. 2009.

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 159-173, abr./jun. 2009.

FORUM: o tema das competências nas atividades da ENAP. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 105-111, jan./mar. 2009.

#### *Cargo de Confiança*

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 5-28, jan./mar. 2009.

#### *Cidadania*

DUARTE, Clenício da Silva. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo (RSP revisitada, v.99, n. 3 e 4, jul./dez. 1967). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 415-418, out./dez. 2009.

ZEMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 189-195, abr./jun. 2009.

PIERRE Zemor fala sobre comunicação pública na ENAP (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 197-200, abr./jun. 2009.

#### *Clientelismo*

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público (RSP revisitada, v.118, n.1, jan./jul. 1994). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 95-103, jan./mar. 2009.

#### *Comunicação Pública*

ZEMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 189-195, abr./jun. 2009.

PIERRE Zemor fala sobre comunicação pública na ENAP (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 197-200, abr./jun. 2009.

#### *Contabilidade – Pós-graduação*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

#### *Controle Social*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

#### *Cultura – Administração Municipal*

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

*Democracia*

DUARTE, Clenício da Silva. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo (RSP revisitada, v.99, n. 3 e 4, jul./dez. 1967). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 415-418, out./dez. 2009.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 125-140, abr./jun. 2009.

*Desempenho Organizacional*

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

FREITAS, Vinicius Pimentel de et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

*Desenvolvimento Cultural*

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

*Desenvolvimento Sustentável*

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Implementação de uma política ambiental no âmbito do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 61-78, jan./mar. 2009.

*Desigualdade Social*

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

*Direito Administrativo*

DUARTE, Clenício da Silva. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo (RSP revisitada, v.99, n. 3 e 4, jul./dez. 1967). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 415-418, out./dez. 2009.

*Educação a Distância – Evasão*

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Aniely Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 159-173, abr./jun. 2009.

*Eficiência*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

*Ensino Superior*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

*Entrevista*

ENTREVISTA Bernard Boucault: a formação de dirigentes na França. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 323-325, jul./set. 2009.

*Escola de Governo*

FORUM: o tema das competências nas atividades da ENAP. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 105-111, jan./mar. 2009.

*Estratégia*

PIERRE Zemor fala sobre comunicação pública na ENAP (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 197-200, abr./jun. 2009.

*Estudo de Caso*

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

FREITAS, Vinicius Pimentel de et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

*Evasão – Educação a Distância*

NASCIMENTO, Tarcilena Polisseni Cotta; ESPER, Anieli Kaukab. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 159-173, abr./jun. 2009.

*Evento – Administração Pública*

AMARAL, Helena Kerr do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação de governo: síntese apresentada no encerramento do XIV Congresso do Clad 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 421-424, out./dez. 2009.

CLAD – Congresso Internacional debate novos desafios da administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 419-420, out./dez. 2009.

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

*Federalismo*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

*Forma de Estado*

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público (RSP revisitada, v.118, n.1, jan./jul. 1994). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 95-103, jan./mar. 2009.

*Função Pública*

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

*Gênero*

PINTO, Elisabeth Lisbôa; ANDRADE JUNIOR, Hermes; LUZ, Rodolfo Pinto da. Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 401-413, out./dez. 2009.

*Gestão de Pessoas*

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.241-250, jul./set. 2009.

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

*Gestão Participativa*

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

*Governança*

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 125-140, abr./jun. 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 5-28, jan./mar. 2009.

*Idoso*

COSTANZI, Rogério Nagamine ; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

*Indicador de Desempenho*

FREITAS, Vinicius Pimentel de et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

*Indicador Social*

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda et al. Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento do milênio(ODM). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 141-158, abr./jun. 2009.

*Instituição de Ensino*

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

*Liderança*

ENTREVISTA Bernard Boucault: a formação de dirigentes na França. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 323-325, jul./set. 2009.

*Meio Ambiente*

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Implementação de uma política ambiental no âmbito do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 61-78, jan./mar. 2009.

*Modelo de Gestão*

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.241-250, jul./set. 2009.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

*Orçamento por Resultados*

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 125-140, abr./jun. 2009.

*Planejamento*

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

MOREIRA, Heloisa Helena Silva. A proposta de acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no município de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 79-93, jan./mar. 2009.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas. Câmaras setoriais no governo do Estado do Pará. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 175-188, abr./jun. 2009.

*Pobreza*

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

*Política Ambiental*

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Implementação de uma política ambiental no âmbito do plano de desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Norte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 61-78, jan./mar. 2009.

*Política de Saúde*

MOREIRA, Heloisa Helena Silva. A proposta de acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no município de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 79-93, jan./mar. 2009.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda et al. Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento do milênio(ODM). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 141-158, abr./jun. 2009.

*Política Pública*

PINTO, Elisabeth Lisboa; ANDRADE JUNIOR, Hermes; LUZ, Rodolfo Pinto da. Pró- equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 401-413, out./dez. 2009.

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

PEREIRA, Danielle Ramos de Miranda et al. Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento do milênio(ODM). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 141-158, abr./jun. 2009.

*Política Social*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

*Pos-graduação – Administração*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

*Pos-graduação – Contabilidade*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

*Pos-graduação – Turismo*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

*Prevenção*

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

*Previdência Social*

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

*Programa Social*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

*Rede Social*

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 29-46, jan./mar. 2009.

*Regulação*

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 337-364, out./dez. 2009.

*Responsabilização*

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 337-364, out./dez. 2009.

FREITAS, Vinicius Pimentel de et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

*Seguridade Social*

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 219-240, jul./set. 2009.

XAVIER, Roberta Martins; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. Abono permanência em uma instituição federal de ensino superior: aplicação e desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 47-60, jan./mar. 2009.

*Seguro Social – Aspecto Histórico*

LOPES, Helvecio Xavier. Evolução histórica do seguro social. (RSP revisitada, v.3, n.1, jul. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 291-305, jul./set. 2009.

*Serviço Público*

BRASIL e França debatem a profissionalização do serviço público (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 307-322, jul./set. 2009.

ENTREVISTA Bernard Boucault: a formação de dirigentes na França. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 323-325, jul./set. 2009.

RICHARD, Jacky. Conferência inaugural do Fórum Brasil-França: Brasília, 14 de setembro de 2009. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p. 313-322, jul./set. 2009.

*Setor Público*

FREITAS, Vinicius Pimentel de et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.277-290, jul./set. 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público (RSP revisitada, v.118, n.1, jan./jul. 1994). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 95-103, jan./mar. 2009.

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares; MENDES, Ana Magnólia. Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.241-250, jul./set. 2009.

#### *Sociedade Civil*

BOUERI, Rogério. Índice de gestão municipal em cultura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.3, p.251-275, jul./set. 2009.

#### *Sudene*

FITIPALDI, Ítalo. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da Sudene e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 383-399, out./dez. 2009.

#### *Trabalho*

MOREIRA, Heloisa Helena Silva. A proposta de acolhimento: sua formulação e implantação nas unidades de atenção primária do Sistema Único de Saúde no município de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.1, p. 79-93, jan./mar. 2009.

#### *Tributo – Aspecto histórico*

GAMA E SILVA, José Saldanha da. Caminhamos para o imposto único? (RSP revisitada, v.2, n.2, maio 1944). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.2, p. 201-206, abr./jun. 2009.

#### *Turismo – Pos-graduação*

MOREIRA, Ney Paulo et al. Análise da eficiência relativa dos programas de pós-graduação acadêmicos em administração, contabilidade e turismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.60, n.4, p. 365-381, out./dez. 2009.

ENAP

# Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

## Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.\*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

\* Exemplos de citação e referência

**Citação no corpo do texto:** (ABRUCIO, 2009)

### Referências no final do trabalho:

#### **Livro**

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

#### **Artigo em coletânea**

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

#### **Artigo em periódico**

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

#### **Monografia, dissertação ou tese acadêmica**

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

#### **Sítio da internet**

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: [ww.enap.gov.br](http://ww.enap.gov.br). Acesso em: 8 jan. 2009.

Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

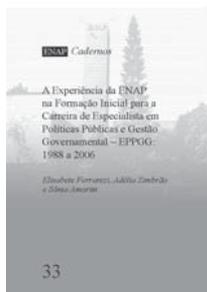
**ENAP** Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

Tel: (61) 2020 3038 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006 – Volumes I e II



A pesquisa apresentada nestes dois cadernos analisa, interpreta e sistematiza o material das 11 edições do curso de formação desenvolvidas pela ENAP entre 1988 e 2006. A obra pretende mostrar as influências de valores e de diferentes perspectivas que as atividades sofreram ao longo desse período. O curso está diretamente associado à criação da ENAP e, em agosto de 2008, completou 20 anos.

## Desafios da regulação no Brasil



O livro nasceu de uma inquietação da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

(Seges), que participam do Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, o PRO-REG.

Tanto os professores quanto as autoridades que durante o curso discorreram sobre os desafios da regulação no Brasil foram convidados a escrever artigos para este livro. E aceitaram em peso engajar-se neste projeto. Os autores são unânimes ao ressaltar a importância do modelo institucional da gestão da regulação não apenas para funcionamento do sistema regulatório em si, mas também para o crescimento econômico sustentável do país.

## Escolas de Governo e Gestão por Competências – Mesa-redonda de Pesquisa-Ação



Dando sequência aos debates iniciados em 2004 e 2005 e que tiveram como produto o livro “Gestão por competências em organizações de governo”, a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação propõe-se a suprir uma lacuna importante: discutir a atuação do Sistema de Escolas de Governo da União em face das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) – Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

# Cartão de aquisição de publicações

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

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 60 – 2009

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

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

## Cadernos ENAP

8  9  10  11  12  13  14  15  16  17

18  20  21  22  23  24  25  26  27  28

29  30  31  32  33\*

Preço unitário: R\$ 10,00

(\*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

## Outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Formas de pagamento

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

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

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

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)