

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 61, nº 1 - Jan/Mar 2010 - ISSN:0034/9240

**Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo**

*Jocelyne Bourgon*

**Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil**

*Aldino Graef*

**Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família**

*Trajano Augustos Quinhões e Virgínia Maria Dalfior Fava*

**A gestão da informação e a modelagem de processos**

*Silvânia Vieira de Miranda*

***RSP Revisitada* – A funcionária pública sob a Constituição de 1937**

*Amelia Duarte*

**Educação a distância em organizações públicas**

**Reportagem – Christopher Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21**

**Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2009**

**ENAP**

**RSP**

Brasília – 2010

**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, Nita Queiroz, Livino Silva Neto.

*Expediente*

*Edição:* Nita Queiroz. *Projeto gráfico:* Livino S. Neto.

*Revisão:* Dominique Ferreira Feliciano de Lima e Nita Queiroz e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Neto. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2010

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

Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo Public purpose, government authority and collective power <i>Jocelyne Bourgon</i>	05
Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil Federative articulation in the provision of social services in Brazil <i>Aldino Graef</i>	35
Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família Intergovernmental and among sectors approach: the strategy of the complementary programs to “Bolsa Família” <i>Trajano Augustus Quinhões e Virgínia Maria Dalzior Fava</i>	67
A gestão da informação e a modelagem de processos Information management and process modeling <i>Silvânia Vieira de Miranda</i>	97
<i>RSP Revisitada: A funcionária pública sob a Constituição de 1937</i> <i>Amélia Duarte</i>	113
<i>Reportagem: Christopher Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21</i>	117
Para saber mais	125
Acontece na ENAP	127



# Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo

*Jocelyne Bourgon*

*Texto da Conferência XIV Congresso Internacional do CLAD  
Salvador, Bahia, Brasil 27-30 Outubro, 2009*

## **Introdução**

Os processos de reforma de Estado e do setor público variam em diferentes países e regiões. Eles refletem diferentes circunstâncias, necessidades e filosofias sobre o papel do governo na sociedade.

Desde a década de 1980, as reformas têm dominado as agendas governamentais em todo o mundo. Algumas estiveram focadas em restaurar a saúde fiscal do governo e reequilibrar o papel do governo na sociedade. Muitas têm tentado aproveitar os benefícios da globalização e atenuar seus impactos negativos. A maioria das reformas do setor público se concentra em aprimorar o desempenho, a eficiência e a responsabilização, melhorando a prestação de serviços, aumentando a satisfação do usuário e adotando várias abordagens de governo eletrônico para alavancar o poder das tecnologias de informação e comunicação.

O contexto no qual essas reformas foram moldadas tem sido igualmente extraordinário. Este período testemunhou a queda do Muro de Berlim; o nascimento e a expansão da União Europeia; a integração das economias regionais; e o surgimento de novos blocos regionais ancorados em torno da China, Índia e Brasil. A estrutura de poder bipolar que caracterizou o mundo durante a Guerra Fria foi transformada em uma geometria de relações de poder complexa e em constante mudança. Em resposta, os governos estão buscando arranjos de governança nacionais, regionais, internacionais e globais melhores.

Durante a maior parte deste tempo, tem havido também um período prolongado de crescimento. Com certeza, o crescimento e os benefícios daí resultantes têm sido desiguais. Houve contratemplos, gargalos e crises.

“Que você viva em tempos interessantes” alguém disse uma vez. E com certeza isso tem acontecido. O contexto das reformas do setor público está sempre mudando.

Refletindo sobre as últimas três décadas, podemos ver que os governos ao redor do mundo embarcaram em uma jornada notável de experimentação e inovação. A natureza e o ritmo das reformas têm sido extraordinários.

O ritmo das reformas provavelmente não se reduzirá, porque as organizações do setor público ainda não estão alinhadas com o novo contexto global e com os complexos problemas que têm como missão resolver.

Muitas instituições públicas nasceram no final do século XIX ou início do século XX, um período caracterizado pela revolução industrial, a emergência das burocracias públicas nas sociedades democráticas e a

influência da administração científica. Esperava-se que as organizações do setor público executassem tarefas previsíveis a partir de regras prescritas. A estrutura de poder era de cima para baixo, hierarquizada. Controles rigorosos asseguravam desempenho e responsabilização para a autoridade que era delegada. Ao longo do tempo, algumas dessas características e práticas originais mudaram em resposta a realidades em mudança. Entretanto, em geral, o modelo da era industrial ainda é o cerne de muitas organizações públicas.

Embora esse modelo tenha servido bem a governos e sociedades, ele já não é suficiente (BALODANO, 1997; KHATOR, 1994). Um número crescente de desafios na política pública exige a participação ativa de muitos atores de dentro e fora do governo, incluindo o setor privado, a sociedade civil, os cidadãos e as comunidades. Isso exige que o governo trabalhe para além das fronteiras convencionais, utilizando redes, processos de participação pública e outros meios (HUDDLESTON, 2000; INNES e BOOHER, 2004; KLIJN, 2005), e força o governo a utilizar sua autoridade e recursos para habilitar e empoderar outros. O aumento da complexidade e da incerteza nos contextos das políticas e de governança está levando os governos a melhorar a sua capacidade de antecipar, intervir, inovar, aprender, ser ágil e recuperar-se de choques e crises. Há uma crescente necessidade de flexibilidade e compartilhamento de informação e conhecimento, contra os quais militam os modelos organizacionais e de governança tradicionais.

Futuras reformas do setor público precisarão continuar empurrando o governo para além do seu papel tradicional de tomador de decisões em nome dos cidadãos e de prestador de serviços para os cidadãos. Elas irão explorar o

modo como os governos podem trabalhar com os cidadãos e outros atores para produzir resultados de valor público elevado.

Essas reformas exigirão:

a) uma definição mais ampla de resultados públicos que enfatize a importância das políticas públicas e dos resultados cívicos;

b) uma visão ampliada dos papéis do governo e dos cidadãos, que promova o uso da autoridade do governo para liberar o poder coletivo dos cidadãos e da sociedade de forma a obter resultados de alto valor público;

c) uma compreensão mais dinâmica de governança e da administração pública que dê suporte à construção das capacidades necessárias para se buscar os interesses coletivos e o bem público, em um ambiente global cada vez mais imprevisível.

Este artigo explora em que podem se constituir essas três trajetórias de reforma e propõe algumas iniciativas para ajudar

servidores públicos face aos desafios e dilemas de servir no século XXI.

### Em busca de políticas públicas e resultados cívicos

O papel das organizações públicas é alcançar resultados de elevado valor público de forma a evoluir princípios cívicos – ou o que muitos estados reconhecem como princípios democráticos (VAN DOOREN, THIJS e BOUCKAERT, 2004). Desempenho elevado no setor público inclui a execução de políticas públicas e a obtenção de resultados cívicos (ver Figura 1).

#### Resultados de políticas públicas

No governo, nenhuma unidade organizacional, agência ou departamento trabalha sozinho; nenhuma atividade, serviço ou programa é autossuficiente. Na maioria de suas políticas, os governos

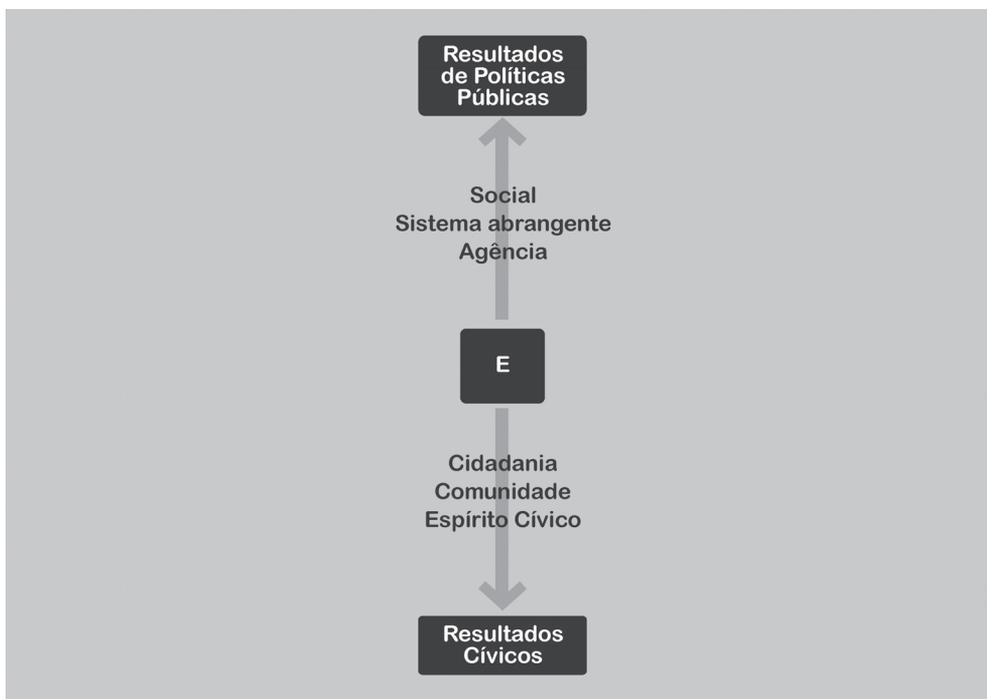


Figura 1: Alcançando políticas públicas e resultados cívicos

alcançam resultados por intermédio de uma combinação de instrumentos, tais como leis, regulamentos, créditos fiscais e transferências de renda para indivíduos ou de fundos para outros níveis de governo (SALAMON, 2002). Alcançar resultados de elevado valor público no governo muitas vezes é um esforço coletivo que atravessa as fronteiras de programas ou agências. Além disso, os governos obtêm resultados por intermédio de trabalho com imensas redes de atores e organizações, incluindo cidadãos e grupos da sociedade civil, que têm interesse em obter resultados comuns com a política.

Resultados de programas e de agências individuais são importantes, uma vez que ligam insumos – como o dinheiro dos contribuintes – aos produtos e à satisfação do usuário. Entretanto, os resultados que são mais relevantes para os cidadãos e gestores eleitos normalmente ultrapassam o âmbito dos programas em si, dos diferentes serviços e das organizações individuais. A verdadeira medida do programa governamental de sucesso é a sua contribuição para os resultados sociais e do sistema como um todo (BOURGON, 2008a). Por exemplo, uma grande satisfação do usuário com um determinado serviço médico não é necessariamente sinal de sucesso, se esses resultados são obtidos utilizando recursos escassos que poderiam ser empregados em outras ações estratégicas na área da saúde. Da mesma forma, os sucessos de um departamento obtidos à custa de resultados mais amplos de governo não demonstram desempenho ou qualidade.

As organizações do setor público têm a responsabilidade de explorar as possibilidades de como mover suas contribuições para pontos mais elevados na cadeia de valor agregado dos resultados. Elas

precisam integrar seus esforços para alcançar os objetivos sistêmicos e da sociedade e medir o valor de suas contribuições relativas para os resultados de sistema e de sociedade. Os governos de diferentes partes do mundo começaram a prestar mais atenção aos resultados de sistema. Poucos têm focado em resultados sociais.<sup>1</sup>

O foco no sistema e na sociedade oferece mais perspectiva do que a ênfase que tem sido colocada, desde o início dos anos 1990, na mensuração e na gestão de desempenho no nível micro (BOURGON, 2008b). É de especial importância que os resultados cívicos e das políticas públicas sejam convergentes de maneira mais significativa para obter resultados sociais. Esses são resultados da coletividade obtidos por todos os agentes, tanto da esfera pública ou privada quanto da sociedade civil. Eles refletem o estado da sociedade para os cidadãos e para os tomadores de decisão, contribuindo para moldar os interesses coletivos que, por sua vez, subsidiam as ações do governo e dos cidadãos. Cada vez mais pessoas desejam contribuir na identificação e definição de interesses coletivos; os cidadãos não estão satisfeitos em apenas votar a cada quatro ou cinco anos.

### Resultados cívicos

Espera-se que as organizações do setor público satisfaçam o ideal dos princípios democráticos e fomentem os resultados cívicos, o que elas podem fazer de várias maneiras. Podem permitir a fiscalização pela Assembleia Legislativa; garantir que os titulares de cargos públicos sejam responsabilizados pelo exercício do poder; prover a transparência; garantir o acesso dos cidadãos à informação; incentivar a participação do cidadão no ciclo de política pública para garantir uma representação de interesses mais ampla e equitativa; e maior

comprometimento e apoio às iniciativas do governo (BOURGON, 2009).

Esses princípios e medidas constituem o que a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE, 2008) chama de “governo aberto e inclusivo”, em direção ao qual muitos países, incluindo nações latino-americanas, fizeram progressos nos últimos anos. Vários governos adotaram legislação de acesso à informação.<sup>2</sup> Muitos governos têm aproveitado tecnologias de comunicação para melhorar e promover maior acesso a seus serviços.<sup>3</sup> Alguns estão usando pesquisas de satisfação regularmente e outros para processos de avaliação e *feedback*. Há também países que criaram “a janela-única”, centros de serviços integrados para incentivar a coordenação interdepartamental e garantir que os cidadãos não fiquem presos nos “labirintos da burocracia”. Outros descentralizaram a prestação de serviços para o nível local de forma a garantir melhor acesso e que os serviços satisfaçam as necessidades específicas das diversas comunidades.<sup>4</sup> Outros países têm usado canais, como os painéis de cidadãos e orçamento participativo, para incentivar a participação deliberativa e outras formas de engajamento do cidadão.<sup>5</sup>

No entanto, ainda mais pode ser feito. Resultados cívicos incluem, mas não se limitam a, uma cidadania ativa, comunidades empoderadas, e um espírito cívico que permeia a sociedade e incentiva a ação coletiva para o bem comum. É possível melhorar os resultados cívicos da maioria dos programas e atividades de governo tomando-se medidas para remover as barreiras que impedem a cidadania ativa e incentivando a construção de capacidades comunitárias e coletivas.

Nas últimas duas décadas, os governos têm colocado muita ênfase – talvez

demasiada – sobre os desafios da participação dos cidadãos em *novas iniciativas de políticas públicas* (por exemplo, OCDE, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2007). Durante qualquer mandato, o governo pode lançar um conjunto de novas iniciativas de políticas, ao mesmo tempo em que executa milhares de políticas, programas e serviços existentes. As atividades existentes surgiram da vontade política, das decisões políticas e das escolhas de políticas feitas por

**“Refletindo sobre as últimas três décadas, podemos ver que os governos ao redor do mundo embarcaram em uma jornada notável de experimentação e inovação.”**

sucessivos governos para expressar os interesses coletivos dos cidadãos. Muitas dessas atividades, se não todas, poderiam se beneficiar de algum tipo de envolvimento dos cidadãos, que poderiam melhorar seu desempenho democrático e, com ele, a qualidade dos resultados públicos.

Um compromisso explícito de melhorar os resultados cívicos implicaria explorar um papel mais expressivo para os cidadãos e

suas comunidades ao longo de uma série de vetores.

• **Transparência e responsabilização (accountability):** Expandir o conceito de responsabilização de um processo de prestação de contas para o exercício de poder por parte dos gestores públicos, ampliá-lo para a responsabilização pública visando resultados sociais e sistêmicos. Isso pode assumir a forma de um sistema abrangente de informação/notificação pública, como um cartão de controle, ou uma abordagem mais ambiciosa, como um sistema de responsabilização compartilhada no qual vários atores estão envolvidos.

• **Acesso:** Progredir com o governo eletrônico, permitindo o acesso dos cidadãos ao governo (incluindo conhecimentos detidos pelo governo) em seus termos e de acordo com suas necessidades. Isso contribuiria para o desenvolvimento de uma infraestrutura de conhecimento moderno para facilitar a criação de redes, incentivar a inovação coletiva e permitir que governos e cidadãos formatem e mantenham a inteligência coletiva da nossa sociedade em rede.

• **Voz:** Expansão das avenidas para integrar as vozes dos cidadãos e suas comunidades nos aspectos relevantes da administração pública. Isso inclui explorar o potencial para integrar mecanismos de retroalimentação para melhoria do ciclo do programa, a construção de plataformas de comunicação que permitam aos cidadãos ouvir as vozes uns dos outros, assim como interagir uns com os outros e com os prestadores de serviços para melhorar os resultados. Também implicaria remover barreiras no sentido de ouvir as vozes das pessoas mais vulneráveis, os menos alfabetizados, os pobres, os jovens e os idosos.

• **Escolha:** Em vez de ter funcionários públicos exercendo todos os poderes

discricionários que decorrem da flexibilidade que existe na maioria dos programas e atividades do governo, permitir que os cidadãos e as comunidades exerçam a discricionariedade em seu próprio nome para satisfazer suas próprias necessidades, dentro da lei, e respeitando as responsabilizações profissionais e políticas.

• **Ação:** Incentivar o papel ativo dos cidadãos e das comunidades como criadores de valores e como agentes ativos na produção de bens públicos, criando soluções para problemas comuns e delineando o futuro que desejam.

É importante notar que o vasto conjunto de iniciativas apoiadas pelo “governo mais aberto e inclusivo” tem gerado algumas preocupações e confusão (BOURGON, 2009). Entre elas a preocupação de que a consulta e a participação cidadã podem custar caro, atrasar decisões e impedir a tempestividade das ações (IRVIN e STANSBURY, 2004); a participação torna-se um dogma de tal forma que maior participação do cidadão é sempre considerada como melhor (é o único melhor caminho de se fazer as coisas no governo), e que os processos de consulta podem ser capturados por grupos de interesse. Além disso, existe uma confusão entre os servidores públicos quanto ao que os políticos e os cidadãos esperam deles.

A participação do cidadão e da comunidade não é um substituto para a democracia representativa e a vontade política. Ela só pode se dar no âmbito das leis e da constituição em vigor, e de uma forma que respeite as instituições públicas legítimas e a autoridade do governo. O governo tem a autoridade e é responsável pela definição da agenda e das regras de engajamento.<sup>6</sup>

A participação do cidadão e da comunidade não é uma panaceia e não é

apropriada em todos os casos. O governo precisa usá-la de forma deliberada e sábia. A participação dos cidadãos tem valor intrínseco e instrumental. Tem valor intrínseco na medida em que incentiva uma cidadania ativa, o empoderamento das comunidades e o espírito cívico. Tem valor instrumental na medida em que pode ajudar a aumentar o apoio às iniciativas do governo e melhores resultados das políticas públicas.<sup>7</sup> Considerando que uma era anterior criou para alguns países o ditado “não há tributação sem representação”, uma máxima mais contemporânea deveria ser “não há ação cívica sem participação.” No mínimo, os governos precisam envolver cidadãos e outros atores, quando esperam que eles desempenhem um papel ativo como “agentes” de políticas públicas. Há um número crescente de questões políticas complexas que requerem que cidadãos e outros atores desempenhem papéis ativos, desde a redução das emissões de carbono, das taxas de obesidade ou do racismo, até o aumento das taxas de alfabetização ou a melhoria da segurança pública. Tais desafios requerem a participação dos cidadãos e suas comunidades, bem como a contribuição de diferentes partes interessadas. Sem a participação, as iniciativas de governo enfraquecerão. Quando mal concebidos, os esforços de engajamento do cidadão podem se tornar uma empreitada exclusiva ao invés de inclusiva, onde dominam as vozes poderosas de alguns “poucos escolhidos”.

A primeira responsabilidade do governo é criar ambiente favorável que remova as barreiras à participação dos grupos geralmente excluídos, incluindo: os jovens que não podem votar, mas são muitas vezes confrontados com a dívida decorrente da prestação de serviços para as gerações no poder; os pobres, cujas

vozes devem ser ouvidas para a obtenção da equidade e justiça social; as mulheres que, na maioria dos países, ainda estão sub-representadas em papéis de tomada de decisão formal e que enfrentam barreiras físicas e sociais para sua participação; e os afetados por barreiras especiais devido a idade, deficiência, distância geográfica e analfabetismo.

A segunda responsabilidade do governo é a construção de canais que permitam às pessoas decidir por si próprias se querem participar e quando fazê-lo. Com certeza ninguém quer participar de todas as questões, mas devem-se disponibilizar canais de participação que sejam de fácil acesso e utilização para todos.

A participação cidadã consome tempo e recursos, embora o aumento da utilização de tecnologias de informação e comunicação nesta área possa reduzir custos (IRVIN e STANSBURY, 2004). No entanto, talvez estes não sejam os custos mais significativos a considerar. Desde a década de 1960, tem-se observado uma queda da confiança no governo e nas instituições do setor público em todo o mundo (NYE, ZELIKOV e KING, 1997; PHARR e PUTNAM, 2000). A redução da confiança é um custo para o governo e a sociedade como um todo. Nenhum país é rico o suficiente para pagar o preço da desconfiança. Ela pode levar a uma variedade de resultados negativos para governo e sociedade, incluindo a redução do escopo para abordagens de política pública, baixo grau de conformidade voluntária, evasão fiscal, corrupção, agitação social, instabilidade e até violência. Embora ainda seja muito cedo para avaliar se o fortalecimento e aprofundamento da participação dos cidadãos e da comunidade reverterão essa tendência, certamente vale o preço e o esforço.

O desafio para o governo é alcançar resultados de políticas públicas e cívicas –

não um ou outro, e não um em detrimento do outro. Os resultados cívicos aumentam a credibilidade dos governos, os de políticas públicas aumentam a legitimidade do governo. Combinadas, credibilidade e legitimidade reforçam a confiança dos cidadãos no governo, instituições públicas e organizações do setor público.

Otimizar os resultados das políticas públicas e os resultados cívicos é um difícil ato de equilíbrio. Exige julgamento refinado e só pode ter sucesso na prática se levar em conta contexto, cultura e circunstâncias. Em particular, os administradores públicos devem mediar entre ganhos de eficiência e a necessidade de envolver cidadãos e comunidades, mesmo à custa de algum grau de eficiência. A melhoria dos resultados cívicos aumenta a capacidade coletiva da sociedade de alcançar melhores resultados públicos ao longo do tempo, mesmo que envolva um custo maior no curto prazo. Um foco em resultados cívicos posiciona cidadãos e suas comunidades como agentes ativos na formação dos interesses coletivos e como criadores de valor na produção de resultados públicos.

Muitos países têm feito grandes progressos no sentido de alcançar melhores resultados no setor público. No entanto, em geral, administradores públicos têm trabalhado a partir de uma definição incompleta de resultados públicos – definição essa que não confere peso suficiente aos resultados cívicos. Eles também têm permitido alto grau de separação entre os resultados das políticas públicas e os resultados cívicos na avaliação da contribuição das organizações públicas para a sociedade.

O desafio da incorporação de um foco em resultados cívicos em todas as atividades do governo em pé de igualdade com a busca de resultados de políticas públicas não se limita apenas às sociedades

com formas convencionais e formais de governança democrática. Aplica-se a países com ou sem eleições e com ou sem mais de um partido (MAHBUBANI, 2009). Em todo o mundo, os cidadãos procuram desempenhar um papel mais ativo nas áreas de maior importância para eles (FUNG e WRIGHT, 2003). Governos ignoram as vozes de seus povos à sua conta e risco.

### **Autoridade do governo e o poder coletivo: os papéis do governo e dos cidadãos**

Tradicionalmente, o governo é visto como o principal agente na definição do bem público e no serviço ao interesse coletivo. Segundo essa visão, o governo define a agenda para a mudança, propõe novas leis e implementa as já existentes. O governo é o provedor de serviços públicos, o legislador e o mediador que arbitra entre interesses conflitantes. Nessa perspectiva convencional, os cidadãos são vistos como sujeitos de direito, contribuintes e beneficiários de programas do governo. Mais recentemente, passaram a ser vistos como usuários de serviços públicos e clientes das organizações públicas. Como resultado, muitas reformas do setor público têm-se centrado na prestação direta de serviços para os cidadãos.

Esse ponto de vista sobre os papéis do governo em relação aos cidadãos e suas manifestações nas agendas de reforma talvez tenha sido demasiado estreito para assegurar resultados de alto valor público, particularmente com relação às questões cada vez mais complexas enfrentadas por governos e cidadãos em um mundo globalizado e imprevisível. Vários desdobramentos já deixam isso claro:

- **A importância da prestação direta de serviços está em declínio.** Ferramentas indiretas, tais como transferências

para indivíduos e outras esferas de governo, créditos fiscais, *vouchers*, subvenções, empréstimos e prestação de serviços indiretos através de terceiros ou parcerias público-privadas representam a maior parte da atividade e da despesa do governo. Essas ferramentas têm reduzido o papel direto do governo na produção de bens e serviços públicos (SALAMON, 2002).

• **Os governos não atuam sozinhos.**

Cada vez mais, os governos precisam trabalhar com outros governos, setor privado, sociedade civil e cidadãos para alcançar muitos dos resultados que são importantes para as pessoas, que vão desde segurança alimentar até segurança nacional ou redução da pobreza. Nesses casos, é mais apropriado pensar em termos de governança do que de governo (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

Ao compartilhar responsabilidades, riscos e poder, os governos desempenham um papel cada vez mais difícil, mas fundamental. Eles devem usar sua autoridade de novas maneiras de modo a alavancar e desenvolver a força dos outros atores; assegurar partilha equitativa do risco entre as esferas pública, privada e civil; antecipar problemas e iniciar ações corretivas quando o interesse público o exigir.

• **Cidadãos e outras partes interessadas (stakeholders) são agentes ativos e criadores de valor público.** Cada vez mais questões de política pública exigem a participação ativa dos cidadãos e outros atores na criação de bens públicos comuns, especialmente quando tais questões vão além do poder legislativo e regulatório do Estado ou da capacidade de ação do governo. É também o caso quando as questões exigem mudança de comportamento individual e social (BINGHAM, NABATCHI e O'LEARY, 2005).

Exemplos destes desdobramentos são abundantes. Governos podem fazer leis para a saúde pública, prevenção da criminalidade e proteção ambiental; podem cobrar impostos e realizar gastos para construir hospitais e custear serviços públicos de saúde; podem empregar forças policiais e fiscais. Mas as escolhas das pessoas e a forma como agem em casa, no trabalho, nas suas famílias e comunidades são os principais contribuintes para a saúde coletiva, segurança pública ou de um meio ambiente saudável.

Reconhecendo que precisam aproveitar a energia coletiva e as ideias dos cidadãos, muitos governos têm trabalhado no sentido de complementar as formas tradicionais de governar com novas formas que habilitam e empoderam os cidadãos. Ao avançar no sentido de produzir resultados junto com os cidadãos, governos atingem um conjunto mais completo de relacionamentos com eles.

Ao fazê-lo, também expandem o repertório de papéis que podem desempenhar para alcançar diferentes resultados públicos (LENIHAN, MILLOY, FOX e BARBER, 2007). Governos podem atuar como:

- parceiro que usa os recursos e o poder do Estado para incentivar as contribuições dos cidadãos e outros atores;
- colaborador responsável e confiável em um sistema de governança compartilhada, que divide responsabilidades e recursos com cidadãos e outros atores na definição das questões, implementação de soluções e contabilização de resultados;
- facilitador, que estimula a criação e expansão de redes de governança colaborativa de auto-organização de atores e comunidades auto-organizadas que servem como plataformas para a cooperação, a inteligência coletiva e inovação social;
- liderança e agente pró-ativo que cria e se desenvolve junto com os outros em

um sistema de governança adaptativa, que transforma o contexto e as ações de todos os atores para melhorar a probabilidade de resultados de políticas favoráveis.

Os governos têm ampla gama de opções, que vão desde atuar individualmente até o exercício da autoridade do Estado, com o qual alavanca o poder coletivo dos cidadãos e de outros atores da sociedade (ver Figura 2). As opções disponíveis no ambiente da “governança” requerem um sentimento compartilhado de responsabilidade, no qual os atores dentro e fora do governo estejam empoderados a contribuir com seu melhor para resolver problemas comuns de política pública; e onde os atores se comprometem mutuamente com os resultados e com alguma forma de responsabilização coletiva e individual (KETTL, 2002), implicando também o compartilhamento apropriado e justo dos riscos e recompensas.

Essas opções não se baseiam em uma receita universal de “governança compartilhada” ou “coprodução” com a expectativa de que todo cidadão ou ator pode ou quer ser envolvido em todas as questões. Elas não apontam no sentido de intermináveis discussões e consultas. Também não significa que todas as decisões devam ser colaborativas. Em muitos casos, são necessárias decisões e ações de cima para baixo para a boa governança.

Não importa qual seja a opção de governança escolhida, em todos os casos, o governo continua a ser o gestor do interesse coletivo, com a responsabilidade de mediar entre as esferas pública, privada e da sociedade civil e com o poder de intervir quando o interesse público assim o exigir. Acontecimentos do passado recente, como a crise financeira mundial, nos lembram que o papel de gestão do governo tem recebido atenção insuficiente. Na verdade,

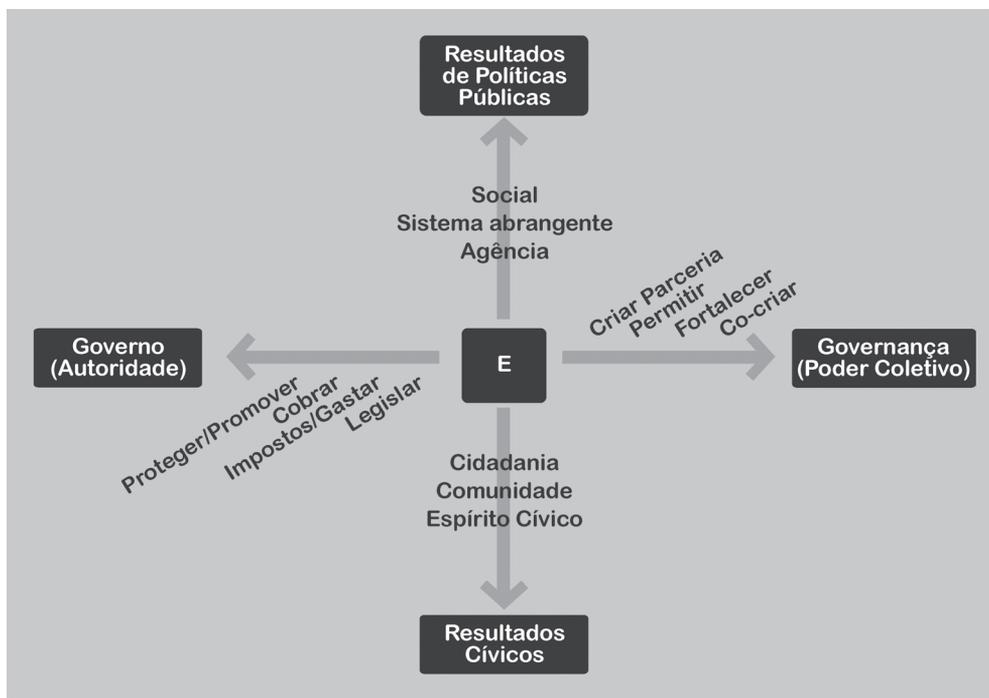


Figura 2: Autoridade, poder coletivo, papéis e resultados

quanto mais dispersa a tomada de decisão e quanto mais distribuído o exercício do poder, mais importante se torna o papel de gestão do governo. Este papel envolve monitorar, antecipar e corrigir o curso.

Ao usar sua autoridade para empoderar outros atores para decidir e agir, o governo não está tomando uma atitude *laissez-faire*, nem reduzindo a sua posição em relação a outros atores no Estado. Em vez disso, está desempenhando uma combinação mais complexa de papéis que é afirmativa do Estado em nome do coletivo.

Visto por este prisma, o papel do governo está tomando forma em um espaço cada vez mais amplo de possibilidades que não é definido por um conjunto rígido e convencional de papéis e relacionamentos. Em vez disso, os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem

parte de um sistema dinâmico, aberto e iterativo de governança, onde a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos – incluindo o engajamento e empoderamento de cidadãos, comunidades e outros atores a fim de obter resultados sociais e cívicos (ver Figura 3).

### O futuro da governança e da administração pública: um sistema dinâmico de capacitação

Uma definição expandida de resultados públicos, combinada com uma visão mais ampla do papel do governo, cidadãos e outros agentes da sociedade fornece o espaço no qual novas direções para as reformas do serviço público podem tomar forma e no qual se podem explorar novas

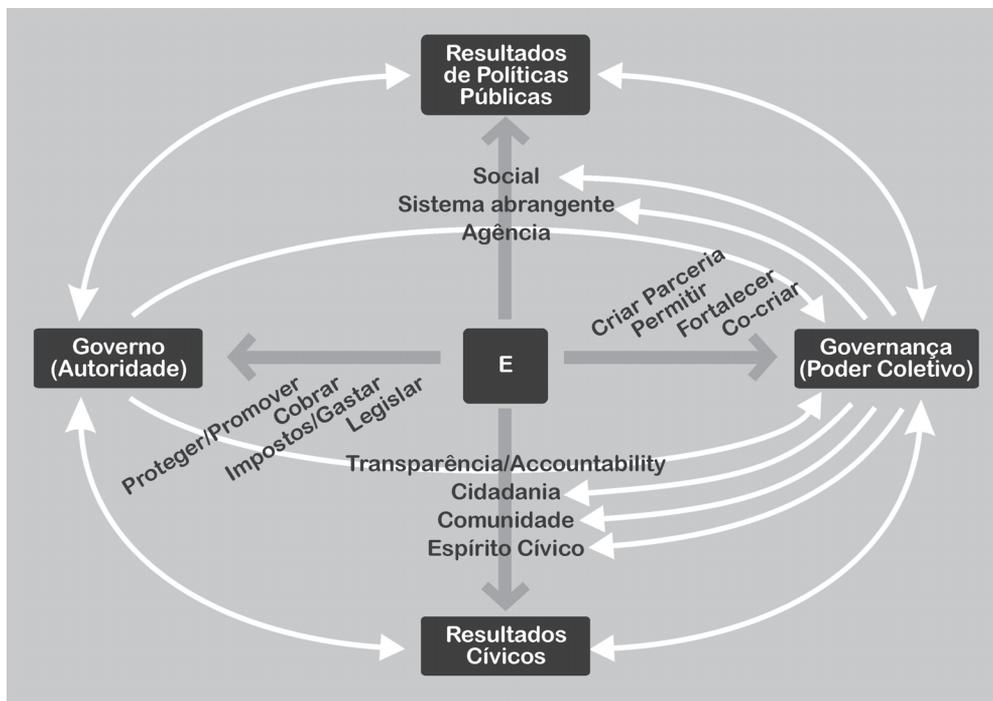


Figura 3: Sistema de Governança Dinâmico

formas de desenvolver a capacidade coletiva no Estado para atingir resultados públicos (ver Figura 4).

### Desenvolvendo capacidades para servir – uma base sólida

A administração pública envolve história, tradições e convenções. A construção da capacidade coletiva para alcançar resultados públicos começa por avaliar a evolução do passado e preservar as capacidades existentes, sendo crucial o foco na conformidade, que é a marca do bom governo, e inclui:

- o respeito pelo Estado de Direito e instituições públicas;
- devido processo legal, incluindo a equidade, transparência e responsabilização para o exercício dos poderes e uso de recursos públicos; e
- valores do setor público, incluindo a expectativa de que funcionários públicos,

ao servir o bem comum, agirão com integridade, probidade e imparcialidade.

Juntos, esses fatores contribuem de maneira essencial para a capacidade institucional do aparelho estatal e fornecem uma base sólida para as organizações públicas. Eles representam o ponto de partida de qualquer jornada para a construção de um Estado. A capacidade institucional significa que o Estado tem capacidade de criar e fazer cumprir a legislação, cobrar impostos e gastar sem “vazamentos” ou corrupção, separar os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e ter em conta o exercício do poder. Esta capacidade leva anos para ser implementada, e mantê-la é um processo infindável, de fundamental importância. As gerações futuras irão utilizá-la e dependerão dela, e serão encarregadas de renová-la.

Como não há bom governo sem boa performance das instituições do setor

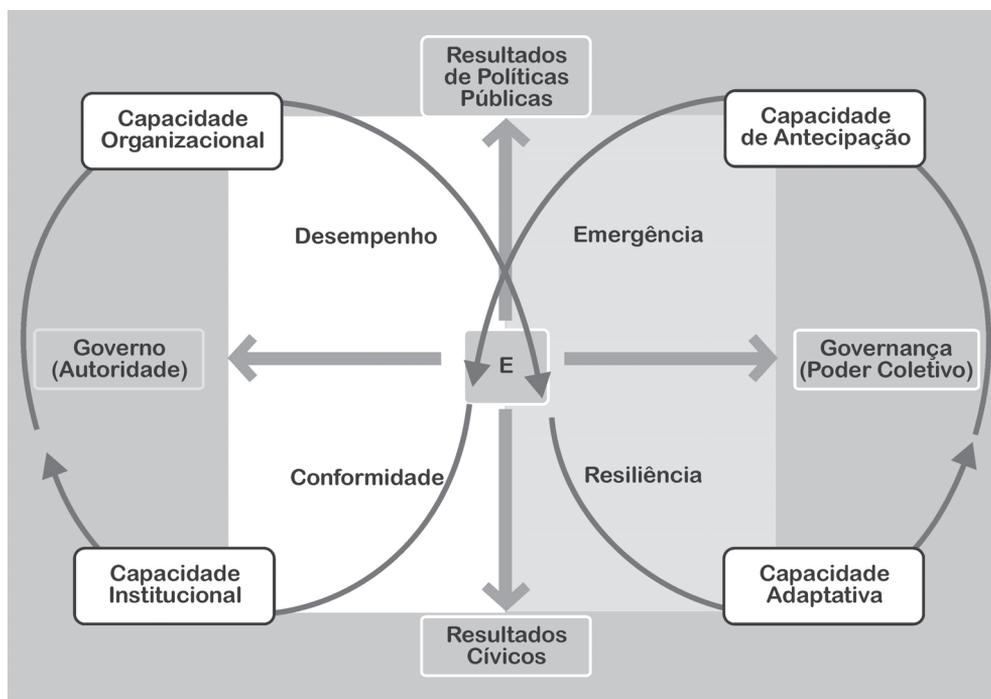


Figura 4: Sistema Dinâmico de Formação de Capacidades

público, também é importante manter o foco que os governos têm colocado no desempenho ao longo das últimas duas décadas. As administrações públicas devem preservar e valorizar:

- a motivação interna de tornar o governo mais produtivo, eficiente e eficaz;
- a atenção na melhoria da prestação de serviços nos diferentes silos organizacionais e a necessidade de melhorias contínuas em resposta às expectativas dos cidadãos e à evolução das circunstâncias;
- o foco na boa governança, que incorpora outros setores e atores; e
- o poder das modernas tecnologias de comunicação e informação que estão transformando o papel do governo, a relação entre governo e cidadãos, bem como o papel do servidor público.

Esses fatores contribuem para o reforço das capacidades organizacionais, que formam a base para a obtenção de resultados públicos. Isso possibilita que bens públicos de alta qualidade possam ser entregues à sociedade ao menor custo possível; que a retroalimentação por usuários, a melhoria contínua e a inovação ocupem papel central na prestação de serviços públicos; que as tecnologias modernas de informação e comunicação sejam utilizadas para reduzir o número de intermediários e empoderar os usuários no processo de prestação de serviços. Possibilita também que as organizações das esferas públicas, privadas e da sociedade civil trabalhem juntas para alcançar resultados públicos comuns, embora, a capacidade de trabalhar além das fronteiras organizacionais deva primeiro ser aprendida dentro do governo, para assim facilitar que o governo alcance e trabalhe com outros setores da sociedade.

As tradições, modelos e capacidades relacionadas à conformidade e ao

desempenho envolvem a construção de instituições públicas fortes e organizações públicas eficientes, que são de fundamental importância para qualquer governo. Elas se encaixam melhor em contextos estáveis, tarefas previsíveis e em uma abordagem centrada no governo para obtenção de resultados públicos; nessas circunstâncias, residem os pontos fortes e o valor agregado dessas instituições e organizações.

A questão é se um foco na conformidade e no desempenho será suficiente para os governos enfrentarem os desafios do século XXI.

A resposta a esta pergunta é, ao mesmo tempo, um exercício filosófico e pragmático para o governo. Diferentes países têm diferentes circunstâncias, necessidades e valores, e farão escolhas diferentes. É importante explorar as implicações dessas escolhas, uma vez que os governos são chamados a “servir além do previsível” (BOURGON, no prelo).

### **Em busca de propósitos públicos em contexto de incerteza e complexidade**

O papel do governo hoje se estende além de atividades previsíveis e circunstâncias. Implica lidar com questões complexas – algumas das quais têm as características de “problemas perversos” (HO, 2008) – no contexto *imprevisível* da economia global e das sociedades em rede, no qual *vários atores* atuam simultaneamente.

A pressão sobre os governos é crescente para melhorar a sua capacidade de prever, antecipar-se e, se possível, prevenir-se contra crises que vão desde pandemias a colapsos econômicos globais, do aquecimento global à escassez de alimentos.

Desde a década de 1980, o mundo tornou-se muito mais interligado, em rede e “sem fronteiras” (FRIEDMAN, 2005).

Problemas locais podem rapidamente tornar-se problemas globais, e problemas globais podem ter impactos locais significativos e imprevisíveis. Um número crescente de pessoas, grupos e organizações tomam decisões importantes em vários locais diferentes. Há uma crescente fragmentação. Suas decisões são influenciadas pelas decisões dos outros e por suas expectativas quanto ao que os outros possam fazer. Há crescente interdependência (KOPPERJAN e KLIJN, 2004). Com a fragmentação e a interdependência vem a incerteza.

Cada decisão e cada ação têm efeito limitado, mas o poder de decisões múltiplas que se deslocam em um sentido comum pode mudar o curso dos acontecimentos ao redor do mundo à velocidade da luz.<sup>8</sup> Ideias sobre a “emergência” têm sido usadas para descrever este processo. Elas observam como novos padrões emergem de um vasto conjunto de interações e aparentemente do nada (HOLLAND, 1998; GOLDSTEIN, 1999). Elas revelam os importantes papéis da auto-organização, adaptação e evolução em sistemas complexos (MITLETON-KELLY, 2008) e destacam as limitações dos “grandes projetos” para lidar com problemas em sistemas complexos, não importa o quanto esses planos sejam bem informados e concebidos (BOVAIRD, 2008; WESTLEY, ZIMMERMAN & PATTON, 2006).

As dificuldades que surgem para os governos enfrentarem a complexidade não se devem em particular à falta de conhecimento ou à deficiência dos funcionários públicos em comparação com seus antecessores. Elas surgem porque as abordagens convencionais em relação à governança e à administração pública não foram criadas ou concebidas para lidar com a complexidade e incerteza.

Certamente, problemas de interesse público em sua maioria são difíceis. Muitas

vezes, a principal dificuldade reside na falta de conhecimento, capacidades, recursos ou tempo para resolvê-los. Eles podem ser superadas gradualmente, passo-a-passo, a partir do estabelecimento de prioridades que ajudem a resolver algumas dessas deficiências. Os exemplos nesse caso podem incluir reformas fiscais ou tributárias.

Alguns problemas são complicados. O conhecimento necessário para resolvê-los existe ou com certeza pode ser desenvolvido, mas o tamanho, escopo e escala são assustadores e o processo para produzir um resultado satisfatório é complexo e arriscado. Problemas complicados podem envolver uma rede elaborada de ações na qual cada ação, juntamente com sua continuidade e inter-relações, é fundamental para o sucesso e qualquer passo em falso pode levar ao fracasso. Exemplos aqui podem incluir a construção e execução de instalações nucleares ou missões espaciais (WESTLEY et al., 2006).

A prática convencional que divide os empreendimentos em tarefas mais simples que podem ser executadas por intermédio de políticas e programas específicos foi desenvolvida para resolver problemas difíceis e complicados (WAGENAAR, 2007). Em face da complexidade, uma abordagem convencional pode deixar o governo em posição reativa, incapaz de detectar padrões emergentes em um ambiente em constante transformação e, portanto, incapaz de intervir de maneira antecipada.

Problemas complexos são de uma ordem diferente. Eles podem conter:

- Complexidade dinâmica, quando as causas e os efeitos são interdependentes, mas podem estar muito distantes no espaço e no tempo;
- Complexidade social, quando os fatos e a natureza do problema são contestados e as posições são solidamente estabelecidas; e

- Complexidade generativa, quando questões únicas e imprevistas surgem com elevado potencial de recombinação de maneiras diferentes, em momentos diferentes, em lugares diferentes e em diferentes intensidades e escalas (KAHANE, 2004).

Problemas dinamicamente complexos não podem ser resolvidos simplesmente por serem divididos em pedaços menores e a geração de mais conhecimento sobre cada parte. Eles só podem ser abordados ao se olhar para todo o sistema e, portanto, requerem uma abordagem sistêmica (SENGE, 1990) que engloba os cidadãos e outros atores envolvidos e afetados (WAGENAAR, 2007). O desmatamento na Floresta Amazônica é um exemplo de problema dinamicamente complexo que exige uma solução sistêmica. Mas o conhecimento sistêmico sozinho pode não ser suficiente para resolver problemas sociais complexos, na medida em que as definições, fatos e soluções são, muitas vezes, altamente contestados (HAVERI, 2006; KAHANE, 2004). Mas é cada vez mais claro que as definições e soluções que mais importam são aquelas criadas conjuntamente pelas partes interessadas. Mesmo que tal conhecimento seja imperfeito, o processo de criação conjunta detém maior valor, pois abre a possibilidade de ação coletiva articulada (SENGE, 2004). Os processos de reconciliação pós-segregação na África do Sul ou de reconstrução pós-conflito em algumas sociedades são exemplos de problemas de alta complexidade social (KAHANE, 2004; WESTLEY et al., 2006).

Problemas generativos complexos não podem ser resolvidos simplesmente com a replicação de ações anteriores (KAHANE, 2004). Mesmo que a situação tenha algumas semelhanças com acontecimentos passados, requer soluções emergentes que resultam da interação contínua e prevista

dos atores e contextos, incluindo funcionários públicos e cidadãos. O desafio para os administradores públicos nesse caso é a leitura do ambiente complexo, conectar problemas, pessoas e soluções nos contextos corretos (LEVINTHAL e WARGLIEN, 1999), e liberar o poder de auto-organização e coevolução (DUI e GALAZ, 2008). O impacto potencial da mudança climática sobre pequenos Estados insulares, como a Indonésia, é um exemplo desse problema.

Problemas perversos contêm algumas ou todas as características de problemas complexos, juntamente com um nível particularmente elevado de incerteza e imprevisibilidade. Incertezas decorrem da fragmentação do processo decisório e da interdependência de ações relacionadas ao problema. A imprevisibilidade decorre de relações instáveis entre os muitos atores e variáveis. O aquecimento global é um exemplo de problema perverso que exige uma combinação adaptativa de soluções sistêmicas, sociais e emergentes.

Uma série de teorias, conceitos e ferramentas têm sido desenvolvidas desde a década de 1990 para ajudar os profissionais a enfrentar a complexidade em um ambiente de incerteza (por exemplo, GUNDERSON e HOLLING, 2002; MITLETON-KELLY, 2008; TEISMAN & KLIJN, 2008), mas não existe fórmula mágica (BOVAIRD, 2008). Confrontar tal ambiente requer novas capacidades. Isso começa com o governo reconhecendo a complexidade e a incerteza como parte de sua realidade e aceitando que tem um papel a desempenhar que vai além do previsível (HAYNES, 2003). É necessário compreender as implicações e consequências deste novo papel para as organizações e servidores públicos. Deve-se buscar um conjunto coerente de ações para apoiar esse novo papel do governo.

### **Construção de capacidade de antecipação, inovação e adaptação**

Enfrentar com sucesso a complexidade e a perversidade, como parte da realidade da administração pública, requer esforços conjuntos para construir a capacidade do governo de antecipar, detectar e intervir proativamente sempre que necessário. Isso também irá implicar a construção da capacidade coletiva de antecipação, inovação e adaptação (ver Figura 4).

Detectar precocemente através de processos de varredura ou de outros meios, e obter um melhor entendimento sobre as perspectivas dos vários atores e as relações entre eles podem reduzir incerteza e imprevisibilidade. A ação proativa pode aumentar a probabilidade de resultados mais desejáveis. Os países com as melhores capacidades de detectar tendências e antecipar mudanças significativas terão uma importante vantagem comparativa.

A maioria dos governos tem desenvolvido funções relativamente fortes de política interna, que são necessárias para prestação de boa assessoria em políticas, levando em conta capacidades existentes e lições aprendidas no passado. Em geral, as unidades de políticas são baseadas em departamentos e missões específicas; tendem a valorizar a racionalidade causal e o raciocínio linear; e dependem fortemente de dados e evidências – e por boas razões. Esse tipo de abordagem tem contribuído para grandes realizações em várias áreas das políticas públicas.

Mas, no caso de questões complexas e possibilidades emergentes, o conhecimento mais importante não reside nos dados, mas se baseia em interpretação e inspiração, na identificação de padrões prováveis onde antes nada havia sido identificado, e no sentido extraído de informações difusas e conhecimento imperfeito. Esse trabalho

requer uma diversidade de perspectivas provenientes das interações entre os múltiplos atores, uma diversidade de habilidades de bases de conhecimento de diferentes disciplinas, e uma diversidade de abordagens nas quais o pensamento linear, sistemas de pensamento não linear e uma compreensão emergente coexistam.

Muitos governos têm longa tradição de coleta de informações, de varredura ambiental, planejamento de cenários, modelagem e avaliação de riscos. O desafio é estender essa capacidade para questões complexas e ambientes imprevisíveis, dando prioridade ao desenvolvimento da capacidade de antecipação de governo. Alguns países já estão adotando medidas ambiciosas nesse sentido (HABEGGER, 2009). Por exemplo, Cingapura está usando uma abordagem transversal no governo que conjuga planejamento de cenários com avaliação de risco e um sistema de escaneamento de horizonte.<sup>9</sup> Vários ministérios no Reino Unido se uniram para financiar e usar um “programa de previsão” para conduzir “pesquisa de futuros” em setores específicos como saúde, energia e uso da terra.<sup>10</sup> O parlamento finlandês estabeleceu entre os seus membros um “Comitê para o Futuro”, com o mandato de submeter propostas sobre temas relacionados ao futuro e conduzir estudos sobre questões futuras.<sup>11</sup>

Inferindo a partir de exemplos atuais, a capacidade de antecipação nas políticas baseia-se em uma abordagem ampla de governo, com ferramentas que capturam informações de ampla variedade de fontes e permitem acesso a uma variedade de atores dentro e fora do governo. Apoia-se na liderança do cerne do governo, mas exige disponibilização de dados, capacidades analíticas e interpretativas nas agências executoras, departamentos e organizações

fora do governo, como universidades e grupos de reflexão. Essa capacidade poderia ser reforçada por mais diálogo dentro do governo e entre o governo e uma gama mais ampla, mais diversificada de atores externos.

Em muitos casos, o melhor conhecimento, a inteligência e as descobertas mais poderosas sobre os fenômenos emergentes não se encontram no governo. Eles estão nas mentes das pessoas comuns, na casa ao lado ou a milhares de quilômetros de distância; são moldados e circulam em redes sociais auto-organizadas e nos diferentes relacionamentos que os cidadãos têm em suas comunidades locais ou comunidades de interesse dispersas globalmente (SCHULER, 2008).

Para tratar de problemas complexos e da incerteza, os governos precisam melhorar sua capacidade de explorar a inteligência coletiva da sociedade para extrair conhecimento e significado sobre os padrões e as tendências emergentes no sistema social. Os cidadãos e outros atores têm informações preciosas e diversas perspectivas que podem fornecer antevisão, moldar decisões e encontrar soluções inovadoras (ATLEE, 2008; MALONE, 2008).

Os governos podem também tomar medidas para incentivar a inovação social (MULGAN, 2007). As redes sociais e as capacidades dos cidadãos são poderosos ativos na geração de novas soluções e na busca de novos cursos de ação visando objetivos sociais (WESTLEY, ZIMMERMAN e PATTON, 2006). O governo pode alavancar o poder das redes para conectar atores, problemas e soluções como um meio de se alcançar resultados públicos (KLIJN, 2008).

Essas ações podem contribuir para fazer o governo avançar de uma postura reativa para uma situação mais adaptativa. Em geral, elas resultam na construção de

capacidade de antecipação e inovação dentro e fora do governo.

Não obstante os esforços realizados por governos e cidadãos para construir sua capacidade de antecipação e inovação para a resolução de problemas públicos, eventos não previstos e choques inesperados ocorrerão. O governo será sempre o garantidor em última instância, quando o interesse coletivo estiver em jogo. A história recente mostra, por exemplo, com a eclosão da Gripe Aviária em 2003 e o quase colapso do sistema financeiro mundial em 2008, que as abordagens passivas para lidar com “surpresas” e questões emergentes de política pública podem trazer danos significativos e um custo elevado para sociedade. Embora os governos não possam planejar para o que eles não conhecem, eles podem trabalhar proativamente para limitar o impacto de choques e aumentar a probabilidade de resultados mais favoráveis.

O papel do governo no século XXI se estende para a construção da resiliência de suas sociedades para absorver os choques, aceitar mudanças e prosperar. Desde a década de 1990, ideias sobre como o governo pode estimular a resiliência têm sido desenvolvidas, particularmente no que diz respeito à gestão de crises, segurança e preparação para emergências (por exemplo, ALLENBY e FINK, 2005; HANSON e ROBERTS, 2005; MASTEN e OBRADOVIC, 2008; MENON, 2005; NORRIS et al., 2008). Os campos da ecologia e dos estudos ambientais, que têm um registro mais completo da pesquisa sobre resiliência, são boas fontes de inspiração (por exemplo, ANDERIES, WALKER e KINZIG, 2006; GUNDERSON e HOLLING, 2002; HOLLING, 1973, 2001). Orientação promissora para os administradores públicos está emergindo.

Alguns choques podem ser previstos, ainda que apenas como probabilidades. Construir resiliência implica planejar, prevenir e antecipar esses choques, e identificar e reduzir as principais vulnerabilidades a eles associadas (ADGER, 2006; BERKES, 2007; McMANUS et al., 2007).

Alguns choques não podem ser previstos, evitados ou mitigados. Além disso, mudanças são inevitáveis e podem ser saudáveis (BERKES e FOLKE, 2002), embora os benefícios e os custos possam ser distribuídos de forma desigual (NORRIS et al., 2008; SCHEFFER et al., 2002). A tentativa de impedir todos os choques pode acabar por criar comunidades, instituições e sociedades “frágeis”, na medida em que prejudica a capacidade coletiva de aprender e adaptar-se (COMFORT, 1994; GUNDERSON et al., 1995). Atrasar a mudança pode aumentar o risco de crises de grande escala mais tarde (HOLLING e MEFFE, 1996).

A meta para o governo não é tentar prever ou controlar todos os potenciais choques. Isso seria impossível e contraproducente. Pelo contrário, o objetivo principal é promover a resiliência da sociedade, o que significa construir capacidade coletiva para aprender e se adaptar e garantir uma distribuição mais equitativa dos riscos, de forma a atenuar o impacto negativo nos mais vulneráveis da sociedade.

A resiliência não pode ser alcançada por indivíduos, organizações ou governos trabalhando sozinhos (McMANUS et al., 2007). Sociedades resilientes têm pelo menos duas características importantes: 1) *cidadãos ativos*, compreendendo uma massa crítica de pessoas com motivação, habilidades e confiança para adotar medidas que satisfaçam às necessidades de suas comunidades, e 2) redes sólidas de grupos comunitários com a capacidade de reunir ampla gama de pessoas para identificar as

necessidades da comunidade e mobilizar recursos em prol de soluções comuns (DALE e ONYX, 2005).

Essas capacidades são desenvolvidas por intermédio da experiência e da prática. A abordagem participativa para decisões de políticas públicas e implementação de políticas é essencial na construção de capacidades de adaptação coletiva. A participação pública, o envolvimento do cidadão e as abordagens de governança compartilhada fornecem poderosos reforços para a resiliência, particularmente se tais abordagens encorajam ações e tomadas de decisão pela comunidade (LEBEL et al., 2006). Lidar com problemas em nível local também evita a escalada de problemas no sistema social, assim impedindo que se tornem crises de grande magnitude (BERKES e FOLKE, 2002).

A resiliência e a capacidade de adaptação não podem ser compradas ou obtidas nos momentos em que são mais necessárias. Elas se desenvolvem a partir da experiência e prática adquiridas (BERKES e FOLKE, 2002); advêm de laços e relações construídas ao longo do tempo entre pessoas, organizações, comunidades e governos que aprenderam que podem trabalhar juntos e contar uns com os outros quando precisam. A resiliência se baseia em um estoque de confiança, entendimento mútuo, conhecimento e aprendizado que permitem às pessoas agirem, aprenderem, adaptarem-se e evoluírem coletivamente (LONGSTAFF e YANG, 2008; MURPHY, 2007; NEWMAN e DALE, 2005).

Os governos podem fazer muito para construir a capacidade adaptativa dos cidadãos, comunidades e deles próprios, incluindo:

- intervir na menor escala possível antes que problemas se tornem de grande escala;

- experimentar e investir em projetos-piloto em âmbito local e em seguida expandir quando apropriado;
- simular eventos que ampliem a aprendizagem coletiva; e
- acelerar a transferência de conhecimentos e aprendizado entre os atores.

Os gestores públicos podem melhorar a capacidade de antecipação, inovação e adaptação de suas organizações mantendo um nível de redundância estratégica e alimentando as fontes de renovação. Eles podem proteger os recursos para exploração e descoberta. Podem conservar e construir novas capacidades, tais como uma função política adepta à antecipação estratégica, monitoramento e resposta dinâmica. Eles podem criar “espaços seguros” ou incubadoras que forneçam ambientes propícios à experimentação e à inovação. Podem também aceitar a diversidade em termos de pessoas e funções para fornecer ampla gama de opções diante da adversidade.

Implementar muitas das medidas para melhorar as capacidades de antecipação e inovação – e, com elas, melhorar a capacidade do governo para enfrentar a complexidade e se recuperar de choques e adversidades – exigirá alguns investimentos direcionados para o longo prazo e tolerância quanto a uma pequena quantidade de capacidade “excedente” que será necessária em organizações públicas. Em última análise, isso exigirá o reconhecimento de que menos governo e governo mais eficaz, não significam, necessariamente, melhor governo.

### **Considerações finais**

Foram necessários séculos e muito sacrifício para construir nossos Estados-Nação modernos e um grande empenho

para construir as sociedades civis que os compõem. A arte e a ciência da governança e da administração pública têm desempenhado papel importante na construção das capacidades institucionais e organizacionais para alcançar os resultados públicos e servir ao interesse coletivo. Profissionais e estudiosos da área têm muito a se orgulhar.

As transformações ocorridas no mundo desde a década de 1980, juntamente com as crises globais recentes, indicam a necessidade de se procurar um novo equilíbrio entre o mercado e a democracia; entre os interesses públicos e privados; entre a liberdade na esfera privada e responsabilidade comum na esfera coletiva.

Um novo equilíbrio exige novas capacidades, novas ideias e novos conhecimentos que complementem os que vieram anteriormente.

Como um esforço profissional e acadêmico, a arte e a ciência da governança e da administração pública têm uma coerência interna singular, nascida do direito constitucional e da ciência política. Com o tempo, ela internalizou ideias e práticas da economia e da gestão de negócios, integrou conhecimentos das ciências organizacionais e se enriqueceu com ideias das ciências sociais.

Aqueles que praticam e estudam governança e administração pública devem, mais uma vez, explorar novas fronteiras, já que começam a integrar ideias de muitas áreas do conhecimento – desde a complexidade às teorias de sistemas adaptativos, da inteligência coletiva às teorias de rede, e da biologia evolutiva e ecologia à epidemiologia e segurança nacional. Tudo isso irá fornecer concepções importantes para o futuro da governança e da administração pública, além de motivar o processo de desenvolvimento de capacidades de

antecipação, inovação e adaptação. Também irá fornecer ideias sobre a necessidade de reformulação da construção de capacidades institucionais e organizacionais.

Acima de tudo, pode ser hora de reencontrar alguns conceitos muito antigos de bem público, interesses coletivos, democracia, civismo e cidadania e explorar o seu significado no panorama de constante mudança da realidade de hoje.

Utilizar uma estrutura de integração pode ser útil para guiar a exploração e as inter-relações entre antigas e novas ideias. Uma possibilidade é aproveitar a estrutura conceitual que foi desenvolvida como

parte de programa internacional de pesquisa realizado atualmente pela autora sobre uma “nova síntese na administração pública” (ver Figura 5), que subsidiou a este documento.<sup>12</sup>

Em última análise, toda a exploração quanto ao futuro da administração pública pode ser feita de maneira mais eficaz por profissionais, acadêmicos e especialistas trabalhando em conjunto, porque a investigação e a prática são partes inseparáveis de um empreendimento comum.

(Artigo recebido em dezembro de 2009. Versão final em março de 2010)

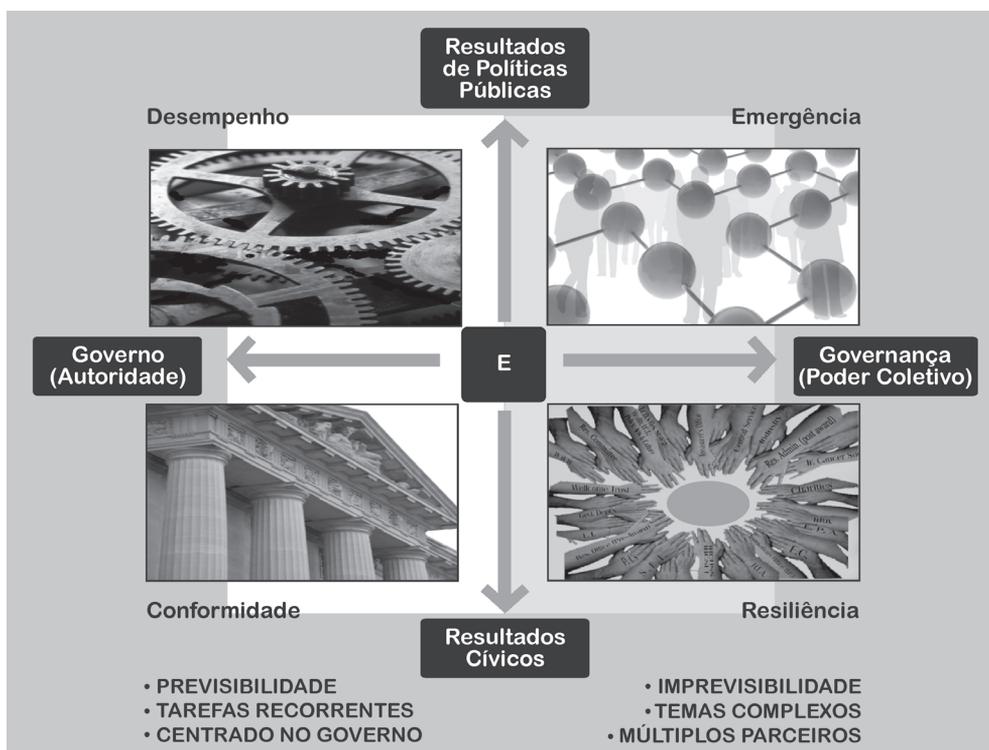


Figura 5: Unificando uma estrutura de administração pública

## Notas

<sup>1</sup> Veja, por exemplo, o relatório do Conselho de Progresso da Província de Colúmbia Britânica, no Canadá na página <http://www.bcprogressboard.com>.

<sup>2</sup> Por exemplo, Chile, Uruguai e Guatemala aprovaram legislação de acesso à informação em 2008 (MICHENER, 2009). Essa evolução foi reforçada por uma resolução unânime do Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos que reconhece o acesso à informação como um direito humano fundamental (ACOSTA et al, 2008).

<sup>3</sup> Por exemplo, o México ampliou sua base de compras do setor público na internet em dois novos programas: DeclaraNet e TransmitaNet. DeclaraNet é um sistema eletrônico para preenchimento e apresentação de declarações de imposto de renda e TransmitaNet é um catálogo de formulários do Estado. O Brasil tem tido sucesso com o voto eletrônico desde 2000. Argentina e México têm usado máquinas brasileiras de voto eletrônico em projetos-piloto e o Paraguai utilizou o modelo brasileiro de votação em sua eleição de 2003 (PADGET, 2005).

<sup>4</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, por exemplo, incorpora a participação dos cidadãos na deliberação sobre a política de saúde como um mecanismo para garantir a responsabilização, a adequação do processo de decisão, e a eficácia da prestação dos serviços. O SUS delegou papéis a parceiros do setor privado, depois que foram feitos acordos entre os municípios e o setor privado, de modo que compras substanciais foram feitas de clínicas e hospitais privados, de forma a atender as diversas necessidades descobertas no processo de consulta (CORNWALL e SHANKLAND, 2008).

<sup>5</sup> Por exemplo, abordagens participativas para o orçamento, a gestão e despesas públicas em Porto Alegre, Brasil, têm conseguido resultados observáveis. Agora, mais de 80% das cidades brasileiras já utilizaram o modelo de Porto Alegre (World Bank: Equipe de Participação e Engajamento Cívico, 2003).

<sup>6</sup> Em termos de papéis e expectativas dentro do governo, aqueles que têm a autoridade para governar – se a autoridade decorre de processos eleitorais ou outros meios constitucionais – são, em última instância, responsáveis pela definição da intenção das políticas. Essa intenção representa o ponto de partida para o papel dos administradores públicos que têm à sua disposição várias formas e meios para atingir os resultados desejados, incluindo a utilização de processos de participação pública.

<sup>7</sup> Por exemplo, o envolvimento do cidadão em grande escala foi instituído para formular o plano para a reconstrução de Nova Orleans depois do furacão Katrina. Milhares de cidadãos se envolveram com os planejadores e funcionários para tratar uma questão política complexa. Esse compromisso foi visto como um fator-chave para revitalizar a esperança e o senso de plenitude na comunidade após a devastação (LUKENSMEYER, 2007). No Brasil, as melhorias nos indicadores de saúde entre 1992 e 2004 mostram o êxito da abordagem consultiva do SUS. Durante aquele período, os números de mortalidade abaixo de cinco anos de idade caíram de 65 para 27 por mil, e a proporção de famílias pobres com acesso aos serviços aumentou em quase metade (CORNWALL e SHANKLAND, 2008).

<sup>8</sup> Esta condição é perfeitamente capturada no famoso “efeito borboleta”, segundo o qual o bater de asas de uma borboleta em Pequim pode mudar os padrões climáticos no Golfo do México (MORGAN, 2006, p. 255).

<sup>9</sup> Ver <http://www.rahs.org.sg>.

<sup>10</sup> Ver <http://www.foresight.gov.uk/index.asp>.

<sup>11</sup> Ver <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx>.

<sup>12</sup> Para informações sobre o projeto “nova síntese”, ver <http://www.ns6newsynthesis.com>

## Referências

- ACOSTA, Silvina and EMILENE Martinez-Morales (2008). Documenting Access to Information in Latin America – Legal Milestones and Success Stories, (28September2008), *Freedominfo.org: the online network of freedom of information advocates (Washington)*, Retrieved September 1, 2009 from <http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm>.
- ADGER, W.N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16: 268-281.
- ALLENBY, B. and FINK, J. (2005). Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*, 309: 1034-1036.
- ANDERIES, J.M., WALKER, B.H. and KINZIG, A.P. (2006) Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society*, 11(1), 21-32.
- ATLEE, T. (2008). Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution. In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 5-14]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.
- BALTODANO, A.P. (1997) The study of public administration in times of global interpenetration: a historical rationale for a theoretical model, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7.4 (1997): 615-638
- BERKES, F. (2007). Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking. *Natural Hazards*, 41: 283-295.
- BERKES, F. & FOLKE, C. (2002). Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In L.H. Gunderson and C.S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 121-146]. Washington, DC: Island Press.
- BINGHAM, L. B., NABATCHI, T. and O'LEARY. R. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- BOURGON, J. (2007) Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences*, 73 (1), 7-26.
- BOURGON, J. (2008a) Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration*, 30(1), 41-58.
- BOURGON, J. (2008b) The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67(4):390-404.
- BOURGON, J. (2009) Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In Organisation for Economic Cooperation and Development (ed.), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 171-177. Retrieved January 2, 2009 from <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>.
- BOURGON, J. (In press) New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3).
- BOVAIRD, T. (2008) Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review*, 10(3), 319-340.

- COMFORT, L. (1994). Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994. *Risk and Resilience*, 2(3): 157-170.
- CORNWALL, Andrea and Alex Shankland. (2008) Engaging Citizens: Lessons from building Brazil's national health system. *Social Science and Medicine*, 66: 2173-2184.
- DALE, A., and J. ONYX. (2005) *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. Vancouver, BC: UBC Press.
- DENHARDT, J.V. & DENHARDT, R.B. (2003) *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe.
- DUIT, A. and GALAZ, V. (2008). Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 3 (21): 311-335.
- FRIEDMAN, T.L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21<sup>st</sup> Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- FUNG, A. and WRIGHT, E.O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, UK: Verso Press.
- GOLDSTEIN, J. (1999) Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization*, 1, 49-72.
- GUNDERSON, L.H., HOLLING, C.S. and LIGHT, S.S. (1995). *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York, NY: Columbia University Press.
- GUNDERSON, L.H. and HOLLING, C. (Eds.) (2002) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.
- HABEGGER, B. (2009). *Horizon Scanning in Government*. Zurich: Centre for Security Studies. Retrieved June 17, 2009 from <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en>.
- HANSON, B. and ROBERTS, L. (2005). Resiliency in the Face of Disaster. *Science*, 309: 1029.
- HAVERI, A. (2006). Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*, 1(8): 31-46,
- HAYNES, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press.
- HO, P. (2008) Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* 4, 74-79.
- HOLLAND, J.H. (1998) *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books.
- HOLLING, C.S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23.
- HOLLING, C.S. (2001) Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4(5):390–405.
- HOLLING, C.S. and MEFFE, G.K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10: 328-337.

- HUDDLESTON, M. (2000) Onto the darkling Plain: globalization and the American public Service in the twenty first century. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 665-684.
- INNES, J. E., & BOOHER, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436.
- IRVIN, R. and STANSBURY, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65
- KAHANE, A. (2004). *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- KHATOR R. and GARCIA-ZAMOR, J-C., Introduction. In J-C. Garcia-Zamor (Ed.) *Public administration in the global village*. Westport, CT.: Praeger, 1994
- KETTL, D. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- KLIJN, E-H. (2008) Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299-317.
- KLIJN, E-H. (2005) Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management, in E. Ferlie, LYNN, L. & POLLITT, C. (eds) *The Oxford Handbook on Public Management*. New York, NY: Oxford University Press.
- KOPPENJAN, J. and KLIJN, E-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*. London, UK: Routledge.
- LEBEL, L., ANDERIES, J.M., CAMPBELL, B., FOLKE, C., HATFIELD-DODDS, S., HUGHES, T.P., and WILSON, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19-37.
- LENIHAN, D., MILLOY, J., FOX, G., & BARBER, T. (2007) *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa, ON: Public Policy Forum.
- LEVINTHAL, D. A. and WARGLIEN, M. (1999). Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds. *Organizational Science*, 10 (3): 342-357.
- LONGSTAFF, P.H. & YANG, S. (2008). Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to “Surprises” Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism. *Ecology and Society*, 13(1). Retrieved April 21, 2009 from <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html>.
- LUKENSMEYER, C. J. (2007). Large-scale citizen engagement and the rebuilding of New Orleans: A case study. *National Civic Review*, 96(3), 3-15.
- MALONE, T.W. (2008). What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It? In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 1-4]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.
- MAHBUBANI (2009). The Dangers of Democratic Delusions. *Ethics and International Affairs*, (1)23, 19-25.
- MASTEN, A.S. and OBRADOVIC, J. (2008). Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development. *Ecology and Society*, 13(1): 9-36.

- McMANUS S., SEVILLE, E., BRUNDON, D., AND VARGO, J. (2007) *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations*. Resilient organizations research programme. University of Canterbury: Christchurch, New Zealand. Retrieved January 2, 2009 from <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>.
- MENON, K.U. (2005) National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, 11(1), 14-17.
- MICHENER, GREG (2009) Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America. (19May2009), *Freedominfo.org: the online network of freedom of information advocates (Washington)*, Retrieved September 1, 2009 from <http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm>.
- MITTLETON-KELLY, E. (2008) Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In E. Mittleton-Kelly (ed.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* [p. 23-51]. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- MORGAN, G. (2006) *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- MULGAN, G. (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be Accelerated*. Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper, SAID Business School, University of Oxford, 1-51. Retrieved January 2, 2009 from [http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03\\_07\\_What\\_it\\_is\\_\\_SAID\\_.pdf](http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf)
- MURPHY, B.L. (2007). Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management. *Natural Hazards*, 41: 297-315.
- NEWMAN, L.L., and DALE, A. (2005) Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society*, 10(1). Retrieved January 24, 2009 from <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>.
- NORRIS, F., STEVENS, S.P., PFEFFERBAUM, B., WYCHE, K.F. and PFEFFERBAUM, R.L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41: 127-150.
- NYE, J.S., ZELIKOW, P.D. and KING, D.C. (Eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government*. Boston, MA: Harvard University Press.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from [http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.PDF](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF)
- PADGET, Julian. (2005) E-Government and E-Democracy in Latin America. *IEEE Intelligent Systems* 20(1): 94-96.
- PHARR, S.J. and PUTNAM, R.D. (Eds.). (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SALAMON, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- SENGE, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.

- SENGE, P. (2004). Preface. In A. Kahane, *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- SCHEFFER, M., WESTLEY, F., BROCK, W.A., HOLMGREN, M. (2002). Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems—Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology. In L.H. Gunderson and C.S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 195-239]. Washington, DC: Island Press.
- SCHULER, D. (2008). Civic intelligence and the public sphere, in M. Tovey, *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.
- TEISMAN, G.R. & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review* 10(3): 287-297.
- UNITED NATIONS. (2007) *Public Administration and Development*. Report of the Secretary-General. Sixty-second session, General Assembly. Retrieved January 2, 2009 from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf>
- VAN DOOREN, W., Thijs, N. and BOUCKAERT, G. (2004) Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration. In E. Löffler and M. Vintar (Eds.), *Improving the Quality of East and West European public Services*, 91-106.
- WAGENAAR, H. (2007) Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.
- WESTLEY, F., ZIMMERMAN, B & PATTON, M. (2006) *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto, ON: Random House.
- WORLD BANK, Participation and Civic Engagement Team (2003). Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management. Social Development Notes, 71 (March 2003), Retrieved September 3, 2009 from <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf>.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo

*Jocelyne Bourgon*

Desde a década de 1980, as reformas têm dominado as agendas governamentais em todo o mundo; os governos embarcaram em uma notável jornada de inovação. O ritmo dessas reformas provavelmente não irá diminuir.

O número crescente de desafios na política pública demanda a participação ativa de inúmeros atores dentro e fora do governo e requer que o governo trabalhe para além dos limites convencionais. Esses desafios forçam o governo a utilizar sua autoridade e recursos para habilitar e empoderar outros. O aumento da complexidade e da incerteza nas questões de política e nos contextos de governança levam os governos a aprimorar sua capacidade de antecipar, intervir, inovar, aprender e adaptar-se. Futuras reformas irão requerer uma visão mais ampla dos papéis do governo e dos cidadãos. Embora o governo continue a ser o garantidor dos interesses coletivos com o poder de intervir, ele precisa descobrir como pode trabalhar com os cidadãos e outros atores como o objetivo de produzir resultados de elevado valor público. Enquanto governos avançam para produzir resultados com os cidadãos, eles atingem um conjunto mais completo de relações e ampliam o repertório de papéis que cada um pode desempenhar para obterem resultados. Estas reformas permitirão uma definição mais ampla de resultados públicos que enfatizam a importância das políticas públicas e dos resultados cívicos. Estes últimos conferem credibilidade, enquanto os primeiros aumentam a legitimidade. Ambos aumentam a confiança dos cidadãos no governo. Os administradores públicos têm, até agora, trabalhado a partir de uma definição incompleta de resultados que não confere peso suficiente aos resultados cívicos.

Finalmente, futuras reformas também exigirão uma compreensão mais dinâmica da governança e da administração pública que apoie o desenvolvimento de capacidades. É necessário o desenvolvimento de competências em novas áreas para se buscar o bem público em um ambiente global cada vez mais imprevisível, mas esse trabalho deve começar pela valorização e preservação das capacidades existentes. O foco na conformidade é primordial, a marca de um bom governo. Isso inclui: o respeito ao Estado de Direito e às instituições públicas, o devido processo legal, a responsabilização (*accountability*) e os valores do setor público. Esses fatores contribuem para proporcionar uma sólida base institucional para as organizações públicas. Os administradores públicos devem também preservar o seu foco no desempenho. Isso inclui: tornar o governo mais produtivo e eficiente; melhorar a prestação de serviços articulando “silos” organizacionais; responder às expectativas dos cidadãos; melhorar os processos de governança; e otimizar o poder das tecnologias de informação e comunicação modernas.

Apesar dos esforços coordenados para construir no âmbito do governo a capacidade de antecipar, detectar e intervir, eventos imprevisíveis e choques vão ocorrer. Por essa razão, o governo também deve focar na resiliência, construindo capacidade de inovar, aprender e se adaptar, e assegurando uma distribuição mais equitativa dos riscos. Implementar medidas para melhorar as capacidades de previsão, inovação e adaptação exigirá investimentos direcionados para o longo prazo e tolerância de algum “excesso” de capacidade. Finalmente, isso exigirá o reconhecimento de que “menos governo” ou “governo mais eficiente” não significa necessariamente “melhor governo”.

**Palavras-Chave:** Gestão pública, autoridade governamental, poder público, resultados públicos, novos desafios, desenvolvimento de capacidades

## Finalidad pública, autoridad gubernamental y poder colectivo

*Jocelyne Bourgon*

Desde la década de 1980, las reformas han dominado las agendas gubernamentales en todo el mundo; los gobiernos embarcaron en una notable jornada de innovación. El ritmo de estas reformas probablemente no se va a disminuir. El número creciente de retos en la política pública demanda la participación activa de varios actores dentro y fuera del gobierno y requiere que el gobierno trabaje más allá de los límites convencionales. Estos retos fuerzan al gobierno a la utilización de su autoridad y recursos para habilitar y otorgar poderes (*empower*) a los otros. El aumento de la complejidad y de la incertidumbre en las cuestiones políticas y en los contextos de gobernanza hace que los gobiernos desarrollen su capacidad de anticipación, intervención, innovación, aprendizaje y adaptación. Reformas futuras requerirán visión más amplia de los papeles del gobierno y de los ciudadanos. Aunque el gobierno siga siendo aquello que garantiza los intereses colectivos con el poder de intervención, él necesita descubrir cómo se puede trabajar con los ciudadanos y otros actores, con el objetivo de producir resultados de elevado valor público. Mientras los gobiernos avancen para la producción de resultados con los ciudadanos, ellos alcanzan un conjunto más complejo de relaciones y amplían el repertorio de papeles que cada uno puede desarrollar para la obtención de resultados. Estas reformas permitirán una definición más amplia de resultados públicos que enfatizan la importancia de las políticas públicas y de los resultados cívicos. Estos dan credibilidad, mientras aquellas aumentan la legitimidad. Ambos aumentan la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Los administradores públicos han, hasta ahora, trabajado a partir de una definición incompleta de los resultados, que no confiere suficiente importancia a los resultados cívicos.

Finalmente, futuras reformas también exigirán comprensión más dinámica de la gobernanza y de la administración pública, que apoye el desarrollo de capacidades. Es necesario el desarrollo de competencias en nuevas áreas para que se busque el bien público en ambiente global cada vez más imprevisible, pero este trabajo debe empezar por la valoración y conservación de las capacidades existentes. El foco en la conformidad es primordial, es la marca de un buen gobierno; lo que incluye: el respeto al Estado de Derecho y a las instituciones públicas, el debido proceso legal, la responsabilización (*accountability*), y los valores del sector público. Estos factores contribuyen para propiciar una sólida base institucional para las organizaciones públicas. Los administradores públicos deben incluso mantener su foco en el desempeño; lo que incluye: hacer que el gobierno sea más productivo y eficiente; mejorar la prestación de los servicios articulando “silos” organizacionales; responder a las expectativas de los ciudadanos; mejorar los procesos de gobernanza; y optimizar el poder de las tecnologías de información y comunicación modernas.

Pese a los esfuerzos coordinados para construir en el ámbito del gobierno la capacidad de anticipación, detección e intervención, eventos imprevisibles y choques van a ocurrir. Por esa razón, el gobierno también debe enfocar la resiliencia, contruyendo capacidad de innovación, aprendizaje y adaptación, y asegurando una distribución de los riesgos con más equidad. La implementación de medidas para mejorar las capacidades de previsión, innovación y adaptación exigirá inversiones a largo plazo y tolerancia hacia algún “exceso” de capacidad. Por fin, esto demandará el reconocimiento de que “menos gobierno” o “gobierno más eficiente” no significa necesariamente “mejor gobierno”.

**Palabras clave:** Gestión pública, autoridad gubernamental, poder público, resultados públicos, nuevos retos, desarrollos de capacidades

## Public purpose, government authority and collective power

*Jocelyne Bourgon*

Since the 1980s, reforms have dominated government agendas around the world; governments embarked on a remarkable journey of innovation. The pace of reform is not likely to abate.

An increasing number of public policy issues call for the active contribution of many actors across and beyond government and require government to work outside of conventional boundaries. They compel government to use its authority and resources to enable and empower others. Increased complexity and uncertainty within policy issues and governance contexts are prompting governments to improve their ability to anticipate, intervene, innovate, learn, and adapt. Future reforms will necessitate an expanded view of the roles of government and citizens. While government remains the steward of collective interest with the power to intervene, government needs to explore how it can work with citizens and other actors to produce results of high public value. As governments move towards producing results with citizens, they strike a more complete set of relationships and expand the repertoire of roles each can play to achieve results. These reforms will allow a broader definition of public results that emphasizes the importance of both public policy and civic results. The latter build credibility, while the former increase legitimacy. Both enhance citizens' trust in government. Public administrators have thus far been working from an incomplete definition of results that does not give sufficient weight to civic results.

Finally, future reforms will also require a more dynamic understanding of governance and public administration that supports the building of capacity. Capacity building in new areas is required to pursue the public good in an increasingly unpredictable global environment, but this work must begin by valuing and preserving existing capacities. Central among these is the focus on compliance, the hallmark of good government. It includes: a respect for the rule of law and public institutions; due process; accountability; and public sector values. These factors contribute to providing a solid institutional foundation for public organizations. Public administrators should also preserve their focus on performance. This includes: making government more productive and efficient; improving service delivery across organizational silos; being responsive to the expectations of citizens; improving governance processes; and harnessing the power of modern information and communication technologies.

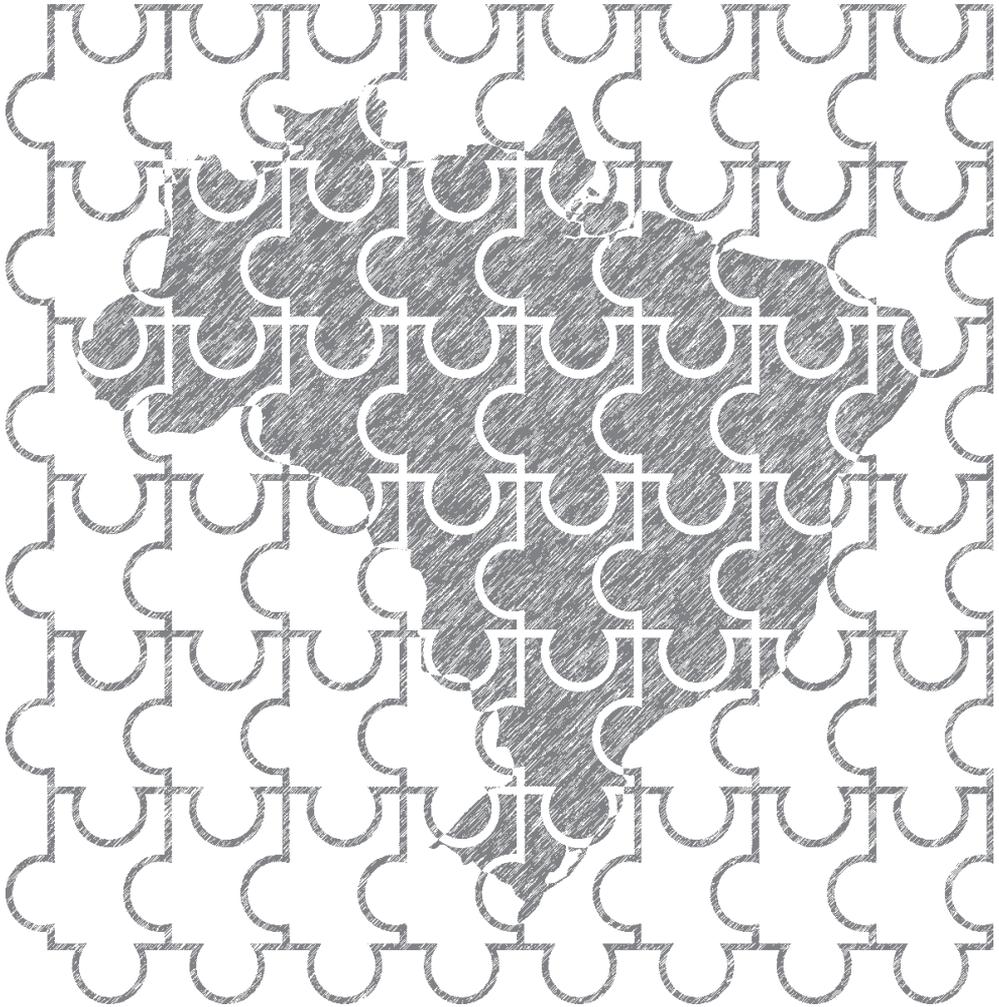
Notwithstanding concerted efforts to build government capacity to anticipate, detect and intervene, unpredictable events and shocks will occur. Given this, government must also focus on resilience by building the capacity to innovate, learn and adapt, and by ensuring a more equitable distribution of risks. Implementing measures to improve anticipative, innovative and adaptive capacities will require targeted investments for the long term and tolerance of some "excess" capacity. Ultimately, this will require recognition that less government, and more efficient government, does not necessarily amount to better government.

**Keywords:** Public Administration, government authority, public power, public results, new challenges, capacity development

---

Jocelyne Bourgon

A Honorável Senhora Jocelyne Bourgon, PC, OC. *Distinguished Fellow*, do Centro de Inovação em Governança Internacional. Presidente Emérita, Escola Canadense de Serviço Público. Contato: [jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca](mailto:jocelyne.bourgon@cspc-efpc.gc.ca)



# Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil

*Aldino Graef*

## **Introdução**

O novo pacto federativo, estabelecido no país após os 20 anos de regime militar, constitui um dos pilares do processo de redemocratização nacional. A excessiva centralização administrativa e política no Poder Executivo Federal, ocorrida no período da ditadura militar, havia ocasionado a perda de espaço político e de autonomia dos estados e municípios brasileiros a tal ponto que os estados passaram a ter governadores designados diretamente pelo governo federal. O enfraquecimento da capacidade executiva dos governos subnacionais e a centralização federal, aliados ao modelo desenvolvimentista adotado pelos governos militares, produziram a expansão da estrutura administrativa do Executivo Federal, especialmente da administração indireta, com a proliferação de autarquias, fundações públicas de direito privado e empresas estatais.

Segundo levantamento efetuado pela extinta Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), no ano de 1987, a administração

federal direta contava com 570.991 servidores públicos civis que, somados aos 1.006.490 empregados das entidades da administração indireta, perfazia um total de 1.577.481 servidores públicos civis na União. Esse quantitativo representava, na época, 25% do total nacional de servidores públicos. Os estados federados eram responsáveis por 50% do total de servidores enquanto que nos municípios – onde efetivamente as pessoas moram e demandam diretamente a atuação do Estado – havia apenas 25% do total de servidores públicos civis.

O novo pacto federativo envolveu ampla descentralização de serviços públicos para estados e municípios, especialmente nas áreas sociais, e uma nova estrutura de repartição dos recursos tributários. Os governos estaduais e municipais recuperaram a autonomia político-administrativa. A partir de 1982, antes mesmo da instalação do novo governo civil (em 1985) e da Assembleia Nacional Constituinte aprovar a nova Constituição, os governadores estaduais voltaram a ser eleitos, pelo voto universal, direto e secreto da população.

Na verdade, a descentralização administrativa conformou-se como uma das diretrizes fundamentais da Constituição democrática de 1988. O texto magno contemplou a garantia dos direitos fundamentais, a ampliação dos direitos sociais universais e a responsabilização compartilhada das três esferas executivas do Estado, por meio da ação intrafederativa articulada e integrada na oferta de bens e serviços à população.

A seguridade social, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, foi introduzida pela Constituição como um direito social universal, o que constituiu importante conquista dos trabalhadores e de toda a sociedade brasileira,

duramente reprimida durante o período da ditadura. Interessante notar que o mesmo capítulo do texto constitucional que institui novos direitos – como o seguro-desemprego; a previdência social, sem distinção entre trabalhadores rurais e urbanos; o acesso universal e gratuito à assistência à saúde e, também, à assistência social aos necessitados – prevê que esses serão assegurados pela ação organizada e integrada das três esferas de governo e da sociedade civil; determina ainda a constituição de um sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

A Constituição Cidadã combinou a redemocratização do país com a ampliação dos direitos sociais; a universalização do acesso aos serviços públicos e a descentralização de sua prestação direta para os entes subnacionais de governo, ainda que a combinação perfeita desses elementos tenha-se dado mais no plano ideológico. No entanto, a implantação de fato dos novos direitos sociais e da descentralização no contexto do novo pacto federativo revelou-se um processo complexo e conflitivo, por essência, agravado pela crise financeira enfrentada pelo Estado Brasileiro nos anos que se seguiram à promulgação da Carta Magna.

Importante ressaltar que, especialmente após os anos 1980, o fenômeno da descentralização e da federalização dos estados constituiu uma das macro-tendências observadas na organização das estruturas estatais em todo o mundo, reforçada, em grande parte, pela queda do socialismo; pela ruptura da concepção desenvolvimentista do Terceiro Mundo e pela falência do Estado social hegemônico, contraparte do fenômeno da globalização. Embora sintonizado com o quadro geral, o processo de descentralização brasileiro

deu-se mais pelos fatores internos, de superação do regime autoritário e do movimento de democratização colocado em curso, que culmina com a reconfiguração institucional do federalismo na Constituição de 1988 e com a explícita valorização do poder local (PIRES e NOGUEIRA, 2009).

O princípio federativo constante do *caput* do art. 1º da Constituição desdobra-se ao longo de todo o texto, seja nos dispositivos que tratam da organização do Estado (Título III), seja como estratégia à implantação das políticas setoriais, e demonstra uma opção inequívoca em favor do fortalecimento do ente municipal. A previsão constitucional é emblemática, sinaliza a inversão do movimento expansionista do poder central, ocorrida durante a ditadura, e anuncia a ampliação do papel do município, contemplado com competências oriundas diretamente da matriz constitucional (PIRES e NOGUEIRA, 2009).

Feito o balanço dos avanços e retrocessos da administração pública brasileira pós-Constituição de 1988, em meio às sucessivas tentativas de superação da crise fiscal originada na crescente dívida pública, vê-se que houve avanços significativos, ainda que não sistematizados, impulsionados pela absorção de novas tecnologias de informação e comunicação institucionais – que impactaram positivamente os métodos de gestão do setor público, notadamente na área de prestação de serviços voltados para o mercado – e também pela vivência ininterrupta dos 20 anos de normalidade democrática, durante os quais registraram-se lutas políticas internas, próprias de uma sociedade que tenta construir as bases para a democracia plena.

Embora de forma mitigada, em processo tumultuado e, muitas vezes, ameaçado, implantou-se um novo modelo

de seguridade social assim como se efetivou a descentralização de serviços sociais para estados e municípios, sendo geradas novas formas de articulação federativa e novos instrumentos de gestão da prestação de serviços públicos.

Em um quarto de século, operaram-se profundas mudanças no país e, consequentemente, na administração pública brasileira, em reflexo às mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais internas e

***“A dimensão da participação social no processo de formulação e avaliação de políticas públicas foi devidamente incorporada em leis específicas como as dos sistemas de saúde e assistência social.”***

internacionais, que impulsionaram para o redesenho das relações federativas.

### **A reorganização no âmbito federal e o início da descentralização**

O período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 é conhecido como a “era do

desmonte”, em função do conjunto de políticas liberais adotadas para privilegiar o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia ao capital externo. Presidente eleito nas primeiras eleições diretas, pós-ditadura, Fernando Collor de Melo adotou medidas de abertura do mercado nacional, incluindo o fim da reserva de mercado na área de informática; uma política de redução de gastos públicos na perspectiva do controle do processo inflacionário; e a redução do tamanho do Estado, como parte da concepção liberal-democrática, também presente no processo de redemocratização.

Embora o tema da descentralização administrativa estivesse presente no discurso do projeto Collor de Melo, desde a campanha eleitoral, era perceptível a concepção ultraliberal de Estado mínimo que embasava o discurso do então candidato, centrado no ataque a supostos privilégios de servidores públicos e na defesa da redução do tamanho do Estado.

O Governo Collor iniciou-se com um choque de gestão, centrado na extinção de dezenas de empresas e órgãos públicos e na disponibilidade de aproximadamente 112 mil servidores públicos federais e aposentadoria de 45 mil, em um processo tumultuado no qual predominou a falta de critérios e uma postura autoritária. Das medidas de enxugamento da máquina adotadas à época, nenhuma deixou resultados perenes, seja pelo impacto na cultura, seja pelos métodos, técnicos ou processos utilizados. De fato, vários dos órgãos e entidades extintos foram, posteriormente, reconstituídos e a quase totalidade dos servidores demitidos ou colocados em disponibilidade conseguiram voltar à ativa. O desmonte gerou prejuízos significativos para a administração pública federal, especial-

mente em função da perda de memória, conhecimento e competência das instituições, seja pela desestruturação dos arranjos institucionais burocráticos constituídos até então.

No entanto, como grande parte das leis regulamentadoras do texto constitucional recém-aprovado ainda estava em elaboração ou tramitação e os estados e municípios ainda não haviam concluído o processo de adaptação de suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais à Carta Federal, o processo de descentralização não foi igualmente afetado, vindo a ocorrer mais tarde. Datam desse período a reorganização do sistema previdenciário, com a unificação dos antigos institutos no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); a regulamentação do seguro-desemprego e a organização da sua estrutura de suporte técnico-administrativa. Ressalte-se, contudo, que a previdência social e a concessão do seguro-desemprego permaneceram como competências da União.

A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), com base na Lei nº 8.080/90, a partir da extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), passou por diversas fases e dificuldades de absorção pelos municípios dos grandes hospitais, especialmente no Rio de Janeiro. O que orientou a organização do SUS foi mais o financiamento, de cunho federal, do que os ditames das leis que o regulamentaram, os resultados pretendidos ou as necessidades do sistema (SANTOS e ANDRADE, 2007).

À medida que a legislação regulamentadora dos dispositivos constitucionais começou a ser aprovada, foram moldados os sistemas descentralizados de prestação de serviços, com especificidades nas formas de articulação federativas,

relacionadas às respectivas áreas de atuação, como se verá a seguir.

### **O modelo de articulação da educação**

A obrigatoriedade, a gratuidade e a universalidade do acesso à educação básica no Brasil estão asseguradas pela Constituição desde a Carta de 1934. Já na Constituição Federal de 1967, havia a previsão de que os serviços públicos de ensino deveriam se organizar de forma sistêmica, cabendo à esfera federal, o caráter supletivo.

Vê-se, portanto, que desde sua origem a educação básica desenvolveu-se no país de forma descentralizada. Durante as décadas de 1960 e 70, a política de massificação do ensino, resultou na expansão das redes dos estados e dos municípios, havendo o governo federal concentrado esforços na expansão do ensino universitário e técnico-profissional, tida como essencial pela ditadura militar para o êxito do projeto nacional-desenvolvimentista.

Desde aquela época, a União reservara para si o papel de formuladora da política nacional de educação básica e uma atuação complementar, com a implementação de programas de apoio pedagógico, na formação e aperfeiçoamento de professores e no suprimento de materiais didáticos, a exemplo do Programa Nacional do Livro Didático; do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do programa de manutenção e construção de escolas.

Para custeio dessa atividade complementar da União e, ainda, para conceder aporte adicional de recursos para as redes estaduais e municipais de ensino, na década de 1970, foi criada uma contribuição, incidente na folha salarial das empresas, denominada “salário-educação”, assim como o Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), específico para gerir esses recursos. Dois terços do total arrecadado eram distribuídos aos estados e municípios, enquanto que um terço era destinado às atividades suplementares da União.

Essa divisão de competências entre União, estados e municípios foi consagrada no texto constitucional de 1988 que, em seu art. 211, estabeleceu que “a União, os estados o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O dispositivo atribuiu à União a responsabilidade de organizar e financiar o sistema federal de ensino, além de exercer a “função redistributiva e supletiva”, no que se refere aos sistemas educacionais dos estados e municípios, “de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.<sup>1</sup>

A Constituição previu, ainda, que aos municípios caberia atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil enquanto que os estados deveriam se ocupar do ensino fundamental e médio, mediante atuação em regime de colaboração, para assegurar a universalização do ensino obrigatório.<sup>2</sup>

Das inovações introduzidas pela Constituição de 1988 na área da educação, destaca-se o fato de haver vinculado parcelas das receitas fiscais auferidas pelas três esferas de governo para a manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>3</sup>. A esse respeito, cumpre destacar que logo que implantada, essa vinculação evidenciou a existência de graves distorções no esquema de distribuição linear de responsabilidades entre estados e municípios, além de desníveis no desenvolvimento econômico existente entre as regiões.

Em situações como a de São Paulo, constatou-se a existência de uma rede de ensino quase que exclusivamente estadual, financiada com recursos majoritariamente do estado, superiores ao percentual constitucional de investimento. No entanto, existia em São Paulo uma série de municípios, com alto nível de desenvolvimento, praticamente sem possuir rede própria de ensino e, conseqüentemente, sem ter como aplicar os recursos vinculados.

Em outras situações, notadamente em regiões com níveis mais baixos de desenvolvimento, como o Nordeste, verificou-se que as redes eram basicamente municipais e os estados não tinham redes significativas.

Para superar esses problemas, criou-se o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef)<sup>4</sup>, que aglutinou 60% dos recursos vinculados dos estados e respectivos municípios em fundos estaduais para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com redistribuição para as respectivas redes de ensino. O critério de redistribuição utilizado foi o do número de alunos de cada rede, de forma que quanto mais alunos houvesse na rede, mais recursos ela receberia. Estabeleceu-se, ainda, um valor mínimo de financiamento por aluno/ano para que os fundos estaduais com menor volume de arrecadação de impostos, cuja média por aluno fosse inferior ao valor mínimo nacional de financiamento, passassem a receber uma complementação de recursos da União. Desde então, o governo federal tem suplementado, com recursos adicionais do orçamento da União, os fundos dos estados menos desenvolvidos.

Em 2006, essa sistemática foi estendida à educação infantil e ao ensino médio, por meio da criação do Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)<sup>5</sup>, que substituiu o Fundef. Uma vez que o novo sistema de financiamento fundamentava a distribuição de recursos no número de alunos matriculados por escola e por rede de ensino, o censo educacional, realizado a cada cinco anos, tornou-se anual, para gerar a informação necessária à operacionalização do Fundef.

A medida disponibilizou ainda, às três esferas de governo, um importante conjunto de indicadores educacionais, obtidos junto aos alunos, professores e escolas, que permitiu ao poder público identificar problemas relativos à matrícula e à evasão escolar em cada localidade, aos processos de passagem entre as séries e ciclos, bem como sua relação com a formação dos professores e a infraestrutura escolar. Esse rol de indicadores tem sido utilizado como valioso subsídio pelo Ministério da Educação (MEC), assim como pelas secretarias estaduais e municipais de educação, na definição de políticas de melhoria do desempenho institucional e da qualidade do ensino.

A preocupação com a avaliação do desempenho da rede nacional de educação não se esgotou nesse sistema de indicadores, sendo instituídos e reformulados diversos outros mecanismos de avaliação da qualidade do ensino para subsídios ao processo de formulação da política educacional, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – desenvolvido pelo MEC –, que avalia o aprendizado dos alunos em intervalos de tempo de poucos anos, por meio de provas específicas, e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que avalia os egressos desse nível de ensino. O cruzamento dos dados relativos ao censo educacional com os do Saeb permite a produção de indicadores qualitativos sobre

o desempenho da educação no país, nos estados, nos municípios e em cada escola especificamente.

Recentemente, o Ministério da Educação criou o Índice de Desempenho da Educação Básica (Ideb), que constitui um indicador síntese de desenvolvimento educacional para cada rede de ensino e escola. A partir do Ideb, tornou-se possível estabelecer critérios para os repasses de recursos do Fundeb, assim como dos recursos complementares do FNDE vinculados a este indicador.

Atualmente, o MEC tem condições de identificar o nível de desempenho na execução das políticas educacionais pelos entes da federação e pelas instituições públicas federais, de forma a premiar o bom desempenho educacional ou adotar medidas corretivas, que visem à superação de deficiências ou à melhoria na performance do ensino público brasileiro.

Importante destacar que a participação complementar da União no financiamento da educação básica nos estados menos desenvolvidos permite a indução das redes de ensino estaduais e municipais, a partir da política alocativa, como reforço em relação aos resultados observados no censo educacional e no sistema de avaliação, expressados nos indicadores educacionais.

Tem-se, portanto, no sistema de financiamento concebido para o setor, por meio do Fundef/Fundeb, um dos principais responsáveis pelo entrelaçamento dos entes federativos na manutenção e desenvolvimento da rede nacional de educação básica e pela relativa superação da estrita divisão de competências entre os estados e os municípios.

A divisão geral de responsabilidades definida na Constituição permanece intacta, assim como permanece intocado

o princípio da autonomia dos entes da federação. Porém, na perspectiva de maior equalização das responsabilidades financeiras no financiamento da educação básica, o Estado Brasileiro evoluiu para uma forma de articulação federativa peculiar, com arranjo específico para o campo da educação, distinto dos demais arranjos setoriais, que tem produzido resultados positivos e benefícios para o país.

***“O reposicionamento do município no cerne da composição federativa, como o locus primordial do contato direto com o cidadão brasileiro, torna imperativa a revisão das antigas bases do regime administrativo aplicável ao aparelho do Estado.”***

### **O modelo de articulação do Sistema Único de Saúde (SUS)**

A saúde pública gratuita e universal é uma conquista da sociedade brasileira alcançada no processo constituinte que resultou na Carta Magna de 1988. Anteriormente, a maioria da população do país não tinha acesso aos serviços de saúde gratuitos, restritos tão

somente aos filiados à previdência social. Grande parte dos hospitais e centros de atendimento era privada ou pertencente a entidades beneficentes e filantrópicas. Quem podia pagar recorria a hospitais privados. A população pobre, excluída do mercado formal de trabalho, não tinha acesso à assistência da saúde pública, tendo como alternativa, recorrer à beneficência e às ações de caridade ligadas à Igreja.

A Nova Constituição reconheceu a saúde pública como direito do cidadão e dever do Estado, a ser garantido por meio de políticas que assegurassem o acesso universal e igualitário. O texto constitucional inovou ao estabelecer, nos seus arts. 197 e 198, que os serviços de saúde, executados diretamente ou por terceiros, são de relevância pública e que as ações e serviços de saúde nacionais devem ser organizados em rede regionalizada e hierarquizada, em sistema único, cujas diretrizes fundamentais são a descentralização; o atendimento integral e a participação da comunidade. Determinou, portanto, a substituição do modelo centralizado de prestação de serviços de saúde por um fundamentado na corresponsabilidade entre os entes federativos, inclusive no que se refere ao seu financiamento que, na forma do disposto no § 1º do art. 198, foi fixado como um dever da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (SANTOS & ANDRADE, 2007).

Desde então, materializar os arrojados constitucionais e promover a reforma do Estado no setor da saúde pública tem sido um desafio, superado gradativamente, em um processo longo e complexo. Em 1990, a Lei nº 8.080/90, complementada pela Lei nº 8.142/90, disciplinou o Sistema Único de Saúde (SUS) e estabeleceu a divisão de competências entre as três esferas de governo, atribuindo à União o

exercício das funções de direção nacional, por intermédio do Ministério da Saúde<sup>6</sup>. Às esferas estaduais do SUS, coube acompanhar, avaliar e controlar as redes hierarquizadas do Sistema na sua região e exercer, em caráter suplementar, ações e serviços em áreas específicas. As direções municipais ficaram encarregadas do planejamento, da organização e da execução das ações e serviços de saúde no âmbito local.

Ao setor privado, a lei reservou a participação no SUS mediante contratos ou convênios com o poder público, priorizando as entidades privadas sem fins lucrativos. A legislação disciplinou, também, a participação da comunidade na gestão do SUS; as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e instituiu os Conselhos de Saúde e as Conferências de Saúde em todos os níveis de governo.

Interessante notar que, a despeito da complexidade inerente à implantação de um sistema intrafederativo de prestação de serviços, a legislação básica original do SUS permaneceu intacta e vigente até a atualidade, à exceção de poucas alterações legais<sup>7</sup>.

A organização do Sistema realizou-se com base em Normas Operacionais Básicas (NOBs) do Ministério da Saúde, que ditavam procedimentos para os estados e municípios interessados nas transferências financeiras federais.

A edição das NOBs marcou as diversas fases de implantação e organização do SUS, sendo importante destacar o papel da NOB-SUS 01/93, considerada como uma vitória do movimento municipalista que havia se organizado logo após a renúncia do Presidente Collor, dentro de um espírito nacional de expectativa de avanço democrático e de reformulação do aparelho do Estado. A edição dessa norma

fez-se acompanhar de documento denominado “A Ousadia de Cumprir e Fazer Cumprir a Lei”, elaborado em conjunto com representações dos conselhos de saúde estaduais e municipais e representantes da sociedade civil, que continha um diagnóstico do modelo assistencial brasileiro e indicava as mudanças necessárias<sup>8</sup>.

A relevância da NOB 01/93 foi a de reconhecer que estados e municípios são gestores do SUS e não prestadores dos serviços de saúde e instituir o mecanismo de transferência de recursos pela modalidade “fundo a fundo”, além dos fóruns de negociação entre os gestores federais, estaduais e municipais, denominados Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB).<sup>9</sup>

A NOB-SUS 01/96<sup>10</sup> aprofundou os avanços da norma anterior. Sob o tema “Gestão Plena com Responsabilidade pela Saúde do Cidadão”, apresentou como diretriz a responsabilização do governo municipal como gestor do sistema de saúde, assumindo as “funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria”<sup>11</sup>. Definiu a esfera estadual como mediadora da relação entre os sistemas municipais de saúde e a esfera federal como mediadora das relações entre os sistemas estaduais<sup>12</sup>.

Nas Comissões Bipartite e Tripartite, os gestores dos entes federados passaram a pactuar a programação das atividades de assistência ambulatorial e hospitalar, de vigilância sanitária e de epidemiologia e controle de doenças (Programação Pactuada e Integrada – PPI), o que tornou possível caminhar na direção de uma integração efetiva dos sistemas locais de saúde.

A PPI traduzia as responsabilidades de cada município pela garantia de acesso da população aos serviços de saúde, quer pela

oferta dos serviços do próprio município, quer pelo encaminhamento a outros municípios, por intermédio das relações entre os gestores municipais, mediadas pelo gestor estadual (SANTOS e ANDRADE, 2007). Outro aspecto relevante da NOB 01/96 foram os mecanismos e fluxos de financiamento por ela introduzidos, que reduziram, progressivamente, a remuneração dos municípios por serviços prestados e ampliaram as transferências de caráter global – fundo a fundo – com base nas programações pactuadas e integradas dos serviços de saúde.

Dadas as grandes diferenças regionais e locais, tanto em termos de infraestrutura de atenção à saúde como de capacidade de gestão das unidades federadas e dos municípios, criou-se uma classificação da gestão estadual, com base no grau de assunção das responsabilidades de cada ente, utilizando-se os conceitos de gestão avançada ou plena.

Apesar dos indiscutíveis avanços alcançados com a NOB-SUS 01/96 em direção à descentralização, podem ser constatados alguns problemas de natureza conjuntural e estrutural. Em primeiro lugar, a exigência de o município se habilitar à gestão avançada ou plena para fazer jus às transferências de recursos da União alijou do Sistema os municípios de pequeno porte – sem condições de assumir a gestão plena de seu sistema municipal – do mecanismo de transferência fundo a fundo. Houve dificuldades de organização dos sistemas de saúde municipais, pela baixa funcionalidade dos pactos que se estabeleceram entre estados e municípios no que se refere à divisão de responsabilidades entre eles e de gestão das unidades de saúde. Além disso, a bipolaridade imposta à habilitação ao sistema – gestão plena ou avançada –

levou muitos municípios a se habilitarem como gestão plena, embora não tivessem as condições para isso.

As Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas)<sup>13</sup>, que sobrevieram à NOB 01/96, aprofundaram o processo de descentralização da gestão do SUS, ao introduzirem o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços. Adotou-se a lógica do planejamento integrado, com base no conceito de território, na conformação dos sistemas funcionais de saúde – não necessariamente restritos aos municípios, ainda que respeitados os seus limites como unidade indivisível –, na perspectiva de assegurar aos cidadãos acesso a todas as ações e serviços de saúde, além de otimizar os recursos.

Foi instituído o Plano Diretor de Regionalização (PDR) dos serviços de assistência à saúde em cada estado e no Distrito Federal, que organizou o território dos estados em regiões ou microrregiões e módulos assistenciais, além da conformação de redes hierarquizadas de serviços e o estabelecimento de mecanismos e de fluxos de referência intermunicipais<sup>14</sup>.

Os serviços e ações de saúde classificados como de média complexidade ficaram ao encargo dos âmbitos microrregionais, regionais ou estaduais do SUS, enquanto que a garantia de acesso da população aos serviços de alta complexidade foi definida como responsabilidade solidária da União e dos estados. Os gestores estaduais foram responsabilizados pela gestão da política de alta complexidade em cada estado; e ao Ministério da Saúde cumpriu definir o financiamento das ações de alta complexidade e das ações estratégicas para cada estado.<sup>15</sup>

Destaca-se a inovação da Noas-SUS 2002, que adotou o modelo de contratação

de resultados no ambiente hospitalar, por meio de instrumento do gênero do contrato de gestão, para remunerar os hospitais públicos subordinados ou vinculados a uma esfera de governo, sob a gestão de outro ente federado. Esse foi o caso dos hospitais federais nos estados, cujas relações com o gestor estadual passou a se dar com base em metas estabelecidas de comum acordo e não mais pelo sistema de produção. No plano do financiamento, registre-se o avanço introduzido pela Emenda Constitucional nº 29, aprovada em 2002, que assegurou o financiamento compartilhado da União, dos estados e dos municípios, além da destinação, para a saúde pública, de um volume maior de recursos<sup>16</sup>.

Ainda que as sucessivas normas do Executivo Federal tenham contribuído para direcionar o Sistema a um modelo de articulação federativa consensual e a uma política de financiamento baseada quase que exclusivamente no critério de produção de serviços, projetos e programas, constatou-se haver um esgotamento no modelo de regulação exaustiva do Ministério da Saúde (via NOBs), que transformava estados e municípios em gestores de projetos e programas federais.

Assim, em 2006, no âmbito do Pacto pela Saúde<sup>17</sup>, foi iniciado um conjunto de reformas institucionais do SUS, pactuado entre as três esferas de gestão, que substituiu os processos de habilitação de estados e municípios à participação na rede e vinculou o financiamento a metas e compromissos para cada ente da federação, dando maior foco no alcance de resultados (Portal do Ministério da Saúde, 2009), como se depreende do seu texto de introdução:

“O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política pública que acaba de completar uma década e meia de

existência. Nesses poucos anos, foi construído no Brasil um sólido sistema de saúde que presta bons serviços à população brasileira. O SUS tem uma rede de mais de 63 mil unidades ambulatoriais e de cerca de 6 mil unidades hospitalares, com mais de 440 mil leitos. Sua produção anual é aproximadamente de 12 milhões de internações hospitalares; 1 bilhão de procedimentos de atenção primária à saúde; 150 milhões de consultas médicas; 2 milhões de partos; 300 milhões de exames laboratoriais; 132 milhões de atendimentos de alta complexidade e 14 mil transplantes de órgãos. Além de ser o segundo país do mundo em número de transplantes, o Brasil é reconhecido internacionalmente pelo seu progresso no atendimento universal às Doenças Sexualmente Transmissíveis/Aids, na implementação do Programa Nacional de Imunização e no atendimento relativo à atenção básica. O SUS é avaliado positivamente pelos que o utilizam rotineiramente e está presente em todo território nacional.

Ao longo de sua história, houve muitos avanços e também desafios permanentes a superar. Isso tem exigido, dos gestores do SUS, um movimento constante de mudanças, pela via das reformas incrementais. Contudo, esse modelo parece ter se esgotado, de um lado, pela dificuldade de imporem-se normas gerais a um país tão grande e desigual; de outro, pela sua fixação em conteúdos normativos de caráter técnico-processual, tratados, em geral, com detalhamento excessivo e enorme complexidade.

Na perspectiva de superar as dificuldades apontadas, os gestores do SUS assumem o compromisso público da

construção do Pacto pela Saúde 2006, que será anualmente revisado, com base nos princípios constitucionais do SUS, ênfase nas necessidades de saúde da população, e que implicará o exercício simultâneo de definição de prioridades articuladas e integradas nos três componentes: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão do SUS.

***“A descentralização só ocorre de fato quando o poder central abre mão do seu papel de controlador e assume a coordenação, descentralizando, também, a autonomia de gestão para os entes subnacionais.”***

Estas prioridades são expressas em objetivos e metas no Termo de Compromisso de Gestão e estão detalhadas no documento Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde 2006.”<sup>18</sup>

A análise da experiência nacional de implantação do SUS evidencia alguns pontos relevantes que merecem ser

ênfatisados. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer a importância política das estruturas de governança participativas do Sistema, em especial da Conferência Nacional de Saúde, que se reúne a cada quatro anos, com representação de vários segmentos sociais, com a finalidade de avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, com possibilidade de convocação extraordinária pelo Conselho de Saúde.

A estrutura deliberativa do SUS prevista na Lei nº 8.080/90 supera o modelo decisório autocentrado, característico da burocracia brasileira, e inova ao adotar, na implantação das políticas públicas de saúde, um sistema de liderança participativo e democrático. Os conselhos de saúde, presentes nos entes federados, na qualidade de órgãos colegiados e permanentes, viabilizaram a participação dos representantes governamentais, prestadores de serviços, profissionais da saúde e usuários nos processos de formulação de estratégias e controle da execução da política de saúde, no qual as decisões tomadas em consenso eram posteriormente homologadas pelo chefe do Poder Executivo, em cada esfera de governo.<sup>19</sup>

Os conselhos de saúde constituíram-se nos pilares centrais da organização e funcionamento do SUS, especialmente no que se refere à participação coordenada dos atores sociais e à mobilização crescente de novos atores que surgiram a partir descentralização, com papel decisivo no processo de municipalização das questões de saúde.

Importante registrar que, em um país com acentuado nível de exclusão e desigualdade social e uma passividade histórica do grande conjunto da sociedade em relação à atividade estatal, as instâncias participativas

do SUS constituem mecanismos educativos, de indução à participação cidadã nos processos de gestão de políticas públicas.

Outro aspecto relevante é o modelo de planejamento adotado pelo Sistema Único de Saúde, que rompeu com a tradição do planejamento de cima para baixo e privilegiou a elaboração do plano, a partir das demandas sociais do município e da capacidade estatal de atendimento na região. O planejamento regionalizado, de baixo para cima, ordenado por meio da Programação Pactuada Integrada, articulado pelo gestor municipal, transcendeu, a um só tempo, as fronteiras do planejamento burocrático de gabinete e as fronteiras do município, promovendo a cooperação intermunicipal.

Na área do financiamento das ações de saúde, destacam-se importantes evoluções, tais como a adoção do sistema de transferências intergovernamentais de recursos financeiros fundo a fundo, em substituição à estrutura convencional, herdada do Programa dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS), que vigorou até 1991. Com base em critérios de alocação definidos na Lei nº 8.080/90, os recursos do Fundo Nacional de Saúde passaram a ser transferidos de forma regular e automática diretamente para os fundos estaduais e municipais. Embora 60% dos serviços de saúde atualmente prestados estejam sob o encargo dos municípios, no mínimo 50% dos recursos que financiam toda a saúde pública nacional tem origem federal.

A substituição do modelo de financiamento convencional pelo negocial foi decisiva para a maturidade do SUS, ao viabilizar a definição negociada, no âmbito de uma Comissão Intergestores Tripartite, dos valores do financiamento a partir das especificidades e magnitude de cada demanda local. A remuneração de

serviços e atendimentos em regime de contraprestação, de acordo com tabela de valores de procedimentos estabelecidos pela Direção Nacional do SUS, tem contribuído para a internalização dos paradigmas da gestão por resultados na área da saúde e para a transparência das ações do Sistema.

Santos & Andrade (2007) afirmam que o SUS reúne todos os elementos que caracterizam a nova gestão pública:

- a) a descentralização administrativa para os entes subnacionais, com empoderamento dos municípios como os principais gestores da política pública de saúde;
- b) a constituição das instâncias decisórias que contemplam a participação do usuário e do cidadão;
- c) a parceria com o setor privado e social na implantação dos serviços de saúde, com fortalecimento das funções estatais de regulação, fiscalização e controle;
- d) a valorização do cidadão-usuário como foco na concepção das políticas de saúde;
- e) a transparência da gestão;
- f) o financiamento multilateral, com compartilhamento de responsabilidades e decisões consensuais; e
- g) o funcionamento em rede, que congrega entes estatais das três esferas, sociedade civil, entidades empresariais e o cidadão.

Sem embargo dos avanços obtidos com o modelo de articulação federativa na prestação de serviços públicos de saúde, ainda existem obstáculos e novos desafios a serem vencidos. Um deles é a falta de sintonia entre a descentralização das atividades de saúde e a atual estrutura tributária, que faz com que 60% dos serviços de saúde estejam sob a responsabilidade dos municípios e que 50% dos recursos aplicados nesses serviços sejam oriundos da União.

Outro desafio refere-se à necessidade de investir em mecanismos de qualificação da representação dos setores sociais nos conselhos de saúde, assim como de capacitação dos conselheiros, mitigando o papel da autoridade sanitária frente ao papel da sociedade ali representada.

Aspecto fundamental à moderna concepção administrativa e técnica do SUS é a geração de novos arranjos institucionais e administrativos sintonizados com o princípio da descentralização, da participação social e da gestão de resultados. Os institutos públicos atuais, regulados pelo Decreto-lei nº 200/67, foram constituídos sob paradigmas que o SUS visou superar – o da centralidade política administrativa e o da submissão social ao poder da autoridade pública, características essenciais do período de ditadura militar. Nesse aspecto, é preciso redesenhar as figuras jurídicas da administração pública, de forma a dotá-las de mecanismos de governança abertos à participação social; à parceria público-privada na consecução de objetivos públicos; ao monitoramento e à avaliação social dos resultados obtidos pela ação pública, em especial no que se refere à sua efetividade; às novas relações federativas de compartilhamento de responsabilidades.

Embora seja um processo em curso, é indiscutível que o SUS representa uma experiência inédita e exitosa de organização da prestação de serviços de saúde integral, reunindo em um único sistema de abrangência nacional os serviços prestados em 27 unidades da federação e mais de 5.500 municípios, no contexto de uma grande diversidade de realidades em termos de perfil socioeconômico da população, de características ambientais e de perfil epidemiológico, característico de um país de dimensões continentais.

## A articulação na assistência social – um modelo em construção

O processo histórico de desenvolvimento do assistencialismo no Brasil, estreitamente vinculado ao de Portugal, conformou-se pela influência determinante de práticas de caridade, de natureza voluntária e eventual, com participação determinante da Igreja e das instituições de natureza filantrópica, em reflexo ao conservadorismo da sociedade elitista no acesso às riquezas sociais. Desde o século XVII, a associação da filantropia com a caridade na assistência social fundamentou-se no pensamento de que os “desvalidos da sorte” não eram merecedores da atenção do Estado, apenas da benevolente ajuda ao próximo de pessoas caridosas das elites dominantes e da Igreja.

A ausência histórica do Estado na assistência social permitiu a constituição de instituições de grande porte vinculadas, na maioria absoluta dos casos, às igrejas. Artigo publicado na Revista Veja (edição especial de dezembro de 2001) de autoria de Antonio Milena, mostra que “há entidades filantrópicas com estrutura maior que a de algumas grandes empresas”. Segundo o artigo, a Pastoral da Criança tem um quadro de voluntários de 150 mil pessoas, o que, conforme o autor, é mais que o total de metalúrgicos em todo o país, responsável pela prestação de serviços a 1,5 milhão de pessoas. Outras entidades citadas são a Associação de Assistência à Criança Deficiente (AACD), que, embora com quadro menor de voluntários, arrecada mais de R\$ 40 milhões, e o Grupo de Apoio ao Adolescente e às Crianças com Câncer (Graacc), que movimenta, segundo o artigo, R\$ 12 milhões por ano, muito mais que a seção brasileira da “Médicos Sem Fronteiras”. Ao final, o artigo apresenta

quadro das movimentações financeiras anuais das principais entidades civis que atuam na área social no país, algumas delas há mais de 40 anos, como as Apaes (46 anos); a AACD (51 anos); a Visão Mundial (26 anos); o Fundo Cristão para Crianças (35 anos); as Aldeias Infantis SOS (34 anos); o Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer (34 anos), além da Cáritas Brasileira (45 anos) que, juntas, são responsáveis por uma movimentação superior a R\$ 344,5 milhões por ano<sup>20</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, a assistência social foi abordada como um direito social, independente da previdência social, embora a implementação desse direito tenha se revelado um processo complexo, em função da forte influência conservadora e da tradição do voluntariado, especialmente de fundo religioso, no desenvolvimento das atividades assistenciais.

Os primeiros anos pós-constituente refletiram a contradição entre os setores conservadores, que pretendiam a manutenção do assistencialismo tradicional, e os setores sociais, que haviam imposto a assistência social como um direito social. Houve, no entanto, importantes conquistas, como a da aprovação da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

A lei reconhece que a assistência social é um “direito do cidadão e um dever do Estado” e tem os objetivos de proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, com especial atenção ao amparo de crianças e adolescentes carentes; à integração do cidadão ao mercado de trabalho; à habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e ao apoio financeiro<sup>21</sup> a essas e aos idosos sem meios de prover sua manutenção.

O marco legal ressalta a universalização dos direitos sociais; a supremacia

do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica e o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, vedada qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Os serviços assistenciais são constituídos pelas atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas<sup>22</sup>. Os programas são destinados prioritariamente às ações de inserção profissional e social. Já os projetos envolvem o enfrentamento da pobreza.

A realização da assistência social no Brasil, por previsão legal, observa as diretrizes da descentralização político-administrativa para os entes federados; do comando único das ações em cada esfera de governo; da participação da população nos processos de formulação das políticas e no controle das ações, em todos os níveis; e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, em cada nível de governo.

Reflete, portanto, as diretrizes gerais impostas pela Constituição Federal à seguridade social, tal qual a legislação do Sistema Único de Saúde, sendo que, em seu art. 6º, institui o sistema de assistência social, também à semelhança da legislação do SUS:

“As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.”

Em seu art. 11, a LOAS estabelece as competências gerais das três esferas de governo:

“Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

No rastro do modelo adotado pelo SUS, a regulamentação da lei e a organização da estrutura sistêmica de assistência social no país adotaram o procedimento de emissão de normas operacionais pelo Poder Executivo Federal. A Norma Operacional editada em 1997 versou sobre a estrutura das ações de assistência social, composta por serviços, programas e projetos. A Norma Operacional do Gestor Federal de 1998 definiu as atribuições dos conselhos de assistência social e criou os espaços de negociação e pactuação – Comissões Intergestora Bipartite e Tripartite, com representações municipais, estaduais e federal de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) foi implantado em 2005, após evento do Conselho Nacional de Assistência Social, que congregou gestores e assistentes sociais de todo o país, embora sem institucionalização legal.

São muitos os pontos de semelhança entre os marcos legais do Suas e do SUS, a exemplo da estrutura de participação e controle social organizada com base em conselhos municipais, estaduais e nacional. O Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) são

entidades igualmente importantes na articulação federativa no contexto do sistema nacional e descentralizado de assistência social.

Um aspecto que distingue a assistência social das outras áreas da seguridade é a previsão constitucional de que as entidades beneficentes e de assistência social são executoras das políticas públicas de assistência social junto a estados e municípios, reservada a coordenação e a edição de normas à esfera federal. A Loas estabelece que as ações de assistência realizadas no âmbito das entidades e organizações de assistência social devem observar as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e que o funcionamento das organizações depende de prévia inscrição no respectivo conselho municipal ou estadual, conforme o caso, a quem cabe também a fiscalização dessas organizações (arts. 7º e 9º, respectivamente).

Em favor dessas instituições, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a isenção da contribuição previdenciária<sup>23</sup> e veda a instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.

A inscrição nos conselhos de assistência social é condição para a obtenção do certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). No âmbito do sistema, a relação entre o poder público e as entidades beneficentes e organizações é pactuada pelos estados e municípios, por meio de convênios.

Diferentemente da educação e da saúde, a Constituição<sup>24</sup> e a lei não estabeleceram vinculações de receitas tributárias para o custeio da assistência social, embora

tenham previsto a renúncia fiscal em favor das entidades que atuam no setor, por meio da imunidade previdenciária. Os recursos públicos para financiamento da assistência social são oriundos das mesmas fontes de custeio da seguridade social em geral, definidos nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios. As transferências de recursos financeiros da União para os demais níveis de governo são realizadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais de assistência, cuja existência é requisito para o recebimento de recursos da União.

A respeito dos programas sociais desenvolvidos no âmbito do Suas, de maior impacto e relevância no país, deve-se mencionar o programa de renda mínima Bolsa Família. Esse programa tem uma história particular e uma estrutura especial<sup>25</sup> que revelam a sua importância na promoção da cidadania no país. Em suas origens, a iniciativa governamental era denominada Programa de Renda Mínima, gerenciado pelo órgão federal responsável pela área de assistência social. Naquela época, seu objetivo principal era prestar apoio ao desenvolvimento de programas municipais de renda mínima, operacionalizado por meio de convênios.

A Lei federal nº 10.219, de 2001, transformou a iniciativa no Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Escola e transferiu sua gestão para o Ministério da Educação. O Bolsa Escola tinha como objetivo prestar apoio às famílias carentes com filhos em idade escolar, com vistas à permanência na escola. Em seu novo formato, o programa deixou de prestar apoio a iniciativas municipais de assistência para se tornar um programa de assistência federal, diretamente ao cidadão, ainda que sua implementação tenha se dado em articulação com os municípios, no que se refere ao cadastramento

das famílias e seu acompanhamento, além do controle da frequência escolar das crianças. O custeio e o pagamento dos benefícios do programa, de responsabilidade federal, eram realizados mediante o apoio operacional da Caixa Econômica Federal.

A Lei nº 10.836, de 2004, criou o Bolsa Família, que aglutinou, em uma só estratégia, os programas de transferências de renda do governo federal, especialmente o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde e o Auxílio-Gás, unificando sua gestão e execução. A operacionalização do novo programa observou as mesmas aplicadas anteriormente ao Bolsa Escola, ou seja, execução financeira no âmbito federal, por meio da Caixa Econômica e parceria com estados e municípios, responsáveis pelo cadastramento e acompanhamento das famílias.

Interessante destacar que, em razão do processo histórico de surgimento e evolução do programa no país, as relações federativas estabelecidas no Programa Bolsa Família distinguem-se daquelas estabelecidas no Sistema Único de Assistência Social. Nesse caso, não houve a descentralização de recursos para estados e municípios – à exceção de pequeno percentual, aprovado recentemente, destinado especificamente ao custeio de atividades administrativas dos municípios relacionadas com responsabilidades legais no programa.

Os benefícios são pagos com recursos diretos da União, por meio de agente financeiro federal, como alternativa para superar o atual modelo de transferências por meio de convênios, que constitui forte entrave burocrático. A parceria estabelecida pelo governo federal diretamente com os municípios brasileiros, sem envolver transferência de recursos financeiros, viabilizou

a implantação do programa em curto espaço de tempo. Nada indica, entretanto, que as relações federativas desenvolvidas no Bolsa Família não possam evoluir no sentido de uma maior descentralização, em vista, inclusive, das recentes medidas do governo federal no sentido de um maior apoio e fortalecimento da gestão da parte municipal do programa, o que pode ser indicativo de tendência nessa direção.

### **O processo de reformas da administração pública para a gestão descentralizada de políticas públicas**

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada, sob o ponto de vista político e jurídico, como marco nacional da retomada do processo de democratização brasileira. Resultado dos movimentos e das lutas sociais em resistência à ditadura militar, o texto constitucional reconheceu os direitos sociais difusos e restabeleceu, no federalismo, o equilíbrio dos núcleos de poder, essenciais ao exercício democrático. Constituiu, a um só tempo, novo pacto social e novo pacto federativo.

Os arts. 1º e 18 da Constituição traduzem uma opção inequívoca pelo fortalecimento do ente municipal, com categórica explicitação do município na composição da Federação – o que sinaliza, de forma emblemática, a opção nacional do processo constituinte em inverter o movimento expansionista do poder central para a ampliação do campo autônomo do município (PIRES E NOGUEIRA, 2009).

É preciso ponderar, no entanto, que às conquistas constitucionais auferidas não houve o necessário e adequado investimento na construção de um novo modelo de administração pública, sintonizado com os paradigmas da participação social; da atuação estatal em redes; da parceria

público-privada e da autonomia dos entes federados. A máquina estatal, confrontada às mudanças político-administrativas promovidas pela Constituição – seja em relação à recuperação da autonomia administrativa dos estados e municípios e do seu fortalecimento, seja no âmbito das políticas sociais aliada às conquistas sociais –, reagiu com a mesma lógica e mecanismos desenvolvidos durante o regime militar, para a implementação da estratégia nacional desenvolvimentista. A estrutura da “administração para o desenvolvimento”, concebida pelos governos militares estava voltada eminentemente para o plano econômico, conformada sob a visão autoritária da ditadura, com foco no Poder Executivo Federal, enquanto a área social encontrava-se carente e subdesenvolvida, em situação inversa à dos países desenvolvidos, onde a presença estatal nos setores sociais era relevante<sup>26</sup>.

A fragilidade estrutural das áreas de políticas públicas e gestão governamental comprometeu o processo de descentralização federativa e tornou essencial a promoção de uma ampla reforma do Estado e da administração, que investisse, especialmente, na estruturação de uma burocracia pública de natureza estratégica, capacitada para a gestão de políticas públicas e absorção de inovações gerenciais orientadas para uma administração para resultados.

Nessa perspectiva, em dezembro de 1994, foi apresentado à equipe de transição do governo recém-eleito naquele ano, o documento denominado “Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnóstico e Propostas para o Novo Governo”, elaborado por um grupo de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, criada em 1989. O documento definia as características centrais do Estado democrático,

determinantes para uma reforma da administração – a) Estado articulador de estratégias para o desenvolvimento; b) Estado supridor de serviços sociais básicos; c) Estado promotor de políticas públicas em articulação com os níveis estadual e municipal; d) Estado negociador dos processos de integração econômica regional e mundial –, e recomendava a adoção de uma série de mudanças na estrutura de organização e funcionamento da administração pública.

Relativamente ao setor de prestação de serviços sociais básicos e à promoção de políticas públicas em articulação com as esferas estaduais e municipais, o documento enfatizava:

“O Estado deverá estar voltado essencialmente para o suprimento das necessidades sociais de grandes parcelas marginalizadas da população, incluindo a geração de emprego e renda, bem como a prestação de serviços sociais básicos de boa qualidade nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, habitação, saneamento básico, transportes coletivos, segurança etc.

Novos formatos e estilos de organização e gerência deverão ser experimentados, com vistas à busca da qualidade e de padrões confiáveis de gestão através do estímulo à participação da sociedade, particularmente, através das clientelas beneficiárias desses serviços, devendo se esperar delas uma atuação fiscalizadora e, sempre que possível, a atribuição de responsabilidades de cogestão desses serviços, mediante institucionalização de instâncias de participação.[...]

[...] O novo Estado deverá encontrar uma adequada tradução administrativa

e institucional do sistema federativo definido na Constituição de 1988. À União caberá um papel predominantemente de formulação e implementação de políticas públicas, prestação de assistência técnica, normatização e regulação no âmbito nacional, e financiamento com finalidades compensatórias. Aos estados e municípios serão atribuídas as responsabilidades de execução direta e custeio dessas políticas. A nova configuração desse pacto federativo exigirá reformas constitucionais que explicitem os respectivos papéis, bem como os meios para tanto reservados.”

A implementação do Sistema Único de Saúde e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social determinavam urgentes mudanças no campo administrativo, com o desenho de novos institutos públicos que pudessem apoiar as novas relações entre os diversos agentes de ambos os sistemas. O novo contexto político-institucional exigia a presença de quadros estratégicos, dotados de profissionais qualificados, com sensibilidade social e visão política, além de capacidade para lidar com novos e modernos instrumentos de gestão e com as novas tecnologias de informação e comunicação que aceleradamente ganhavam espaço no setor público.

Sem a clara compreensão do novo papel do Estado, em todos os seus níveis de atuação, e da nova repartição de competências entre as esferas federal, estadual e municipal, o processo de descentralização encontrou resistências dentro da burocracia e obstáculos administrativos. Urgia substituir o modelo de administração centrada no planejamento econômico e com características tecnocráticas por uma

gestão governamental democrática, capacitada para os processos participativos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O diagnóstico contido no documento apresentado pelos gestores governamentais postulava em direção à necessidade de “um planejamento flexível, ágil, comprometido com a ação, que deverá ser também democrático e transparente, institucional e tecnicamente aberto à participação democrática da cidadania. Mais que isso, o planejamento poderá ser poderosa ferramenta de indução da participação popular nas decisões de Estado”. A Constituição havia institucionalizado um modelo de implantação de políticas públicas de ampla articulação, negociação e cooperação entre atores políticos e sociais, ao qual a administração pública deveria se adaptar.

O movimento de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro – empreendido no período de 1995 a 1998, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – atendeu, em grande parte, às recomendações do diagnóstico apresentado pelos gestores governamentais. A primeira e mais importante medida adotada naquela época foi a definição de uma política de recursos humanos direcionada à composição de quadros estratégicos para as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e à gestão governamental democrática, a partir da retomada de concursos para carreiras de áreas estratégicas, que haviam sido interrompidos durante o Governo Collor, a exemplo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental<sup>27</sup>.

Outra medida de relevo foi a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que objetivou corrigir excessos do texto constitucional de 1988 que, escrito sob o clamor da liberdade democrática recém-conquistada,

promoveu um engessamento do regime administrativo aplicável à administração pública direta e indireta, como reação à excessiva discricionariedade do Poder Executivo Federal durante o regime militar. A autonomia gerencial da administração havia sofrido, particularmente, com esse engessamento, visto que a submissão das entidades da administração indireta – prestadoras de serviços sociais diretamente à população – ao regime administrativo próprio das entidades de direito público, concebido para a máquina burocrática do Estado, enrijeceu a gestão em todas as suas dimensões, notadamente na área de compras governamentais, da administração orçamentária e financeira e de recursos humanos. Também representou perda de capacidade executiva e de administração em setores em que a agilidade e a flexibilidade são determinantes para a qualidade e a tempestividade da oferta de serviços aos cidadãos. A Emenda Constitucional introduziu a possibilidade do regime de emprego plural dentro dos órgãos e entidades de direito público, o que foi, posteriormente, contestado e julgado inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, não pelo mérito da matéria, mas por ter havido vício no rito constitucional de aprovação do dispositivo na emenda<sup>28</sup>.

A Emenda Constitucional nº 19/98 aprovou ainda dois dispositivos relevantes para o processo de descentralização e a participação democrática dos usuários na gestão dos serviços públicos. Foi dada nova redação para o art. 241 da Constituição, que autoriza os consórcios públicos para a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens vinculados a serviços transferidos para órgãos de outros entes da federação.

A figura do consórcio já constava da Lei nº 8.080, de 1990, que regulamentou o SUS, mas sua aplicação encontrava resistências, dada a falta de previsão constitucional desse instituto de articulação entre os entes públicos. O instrumento do consórcio visa facilitar a articulação regional da prestação de serviços, mediante associação de municípios e, eventualmente, dos estados. A participação dos usuários também ganhou espaço no texto constitucional. Embora esse dispositivo, em particular, não tenha sido regulamentado, a dimensão da participação social no processo de formulação e avaliação de políticas públicas foi devidamente incorporada em leis específicas como as dos sistemas de saúde e assistência social.

O movimento de Reforma de 1995-1998 orientou-se no sentido de uma gestão por resultados, dotada de instrumentos flexíveis para a relação intrafederativa; da agilização dos fluxos financeiros e de informações. Introduziu-se, nessa época, a previsão constitucional da figura do contrato interno à administração com vistas à ampliação da autonomia gerencial, vinculada à obtenção de metas de desempenho<sup>29</sup>. Em 1999, a gestão por resultados foi também impulsionada por reformulação do sistema de planejamento governamental fundamentado na lógica da orçamentação por programas que, lamentavelmente, não se completou em razão da sobrevivência das estruturas departamentais tradicionais.

Do balanço obtido entre os avanços das propostas da Reforma do Aparelho do Estado e as reações contrárias da burocracia em relação aos novos institutos, verifica-se saldo positivo. Propor medidas que impliquem em mudanças culturais e que alterem o *status quo* das forças políticas e administrativas será sempre um desafio.

À época, as proporções desse desafio ganhavam maiores contornos pelo fato de o país haver recém-saído de um governo autoritário e cuja população ainda não havia construído um espaço de segurança e capacidade crítica para avaliar a qualidade e a profundidade de algumas das principais propostas apresentadas pelo governo federal. Por sua vez, a média e a baixa burocracia, submissas durante a ditadura, assustaram-se com o discurso elitista da Reforma do Estado, voltado essencialmente para a qualificação de altos cargos e opuseram-se, com apoio das entidades de classe, aos projetos modernizantes.

Nada obstante, grandes conquistas foram alcançadas, especialmente no que concerne à descentralização e à cooperação intrafederativa. São exemplos: a implantação dos sistemas integrados que reúnem órgãos e entidades das três esferas de governo, na prestação de serviços diretos aos cidadãos; os mecanismos de gestão participativa gerados com a experiência do SUS; os modelos e instâncias de negociação e pactuação interfederativa; e as transferências “fundo a fundo”. A situação exigiu soluções criativas e inovadoras para a viabilização da execução descentralizada de diversos programas federais, embora algumas tentativas de descentralização tenham fracassado ou demorado a se consolidar.

O convênio, na qualidade de mais importante – senão único – instrumento de transferência de recursos, de natureza formalista e burocrática, foi substituído, em alguns casos, por outros mais flexíveis e que permitiam um fluxo financeiro mais ágil e eficiente, como a alternativa adotada pelo Programa Bolsa Família. A relação federativa na prestação de serviços de educação substituiu o convênio pela figura do “repasso direto”, nos casos dos programas de Alimentação Escolar –

PNAE (Merenda Escolar) e Dinheiro Direto na Escola (apoio à manutenção escolar)<sup>30</sup>. Essas e outras experiências, implementadas em diversos ministérios da área social, permitiram a agilização das transferências intrafederativas; a regularidade nos fluxos financeiros e de informações; assim como a gradativa substituição de controles burocráticos pelos controles de resultados e pelo controle social, apoiado na crescente participação social na gestão das políticas.

### A título de conclusão

À reconquista do federalismo brasileiro pela Constituição Federal de 1988, seguiu-se lento, embora rico, processo de reordenamento político-administrativo das relações entre os entes da federação, caracterizado por movimentos alternados de avanços em direção à descentralização e recuos à recentralização – esses últimos determinados pelos traços do antigo centralismo decisório na União, consubstanciado por um sistema tributário que ainda mantém estados e municípios dependentes das transferências federais na implementação de grande parte das políticas públicas sociais.

Outra evidência do movimento centralizador é a compulsão normativa da esfera federal – observada nas experiências de descentralização – que, não raras vezes, extrapolou os seus espaços de regulamentação, especialmente em matérias de competência legislativa concorrente, como no caso da legislação sobre consórcios ou ainda na invasão da autonomia administrativa do estados e municípios, por meio da edição de normas infralegais de caráter geral, como na experiência de edição das Normas Operacionais Básicas do SUS. Embora as intenções sejam,

frequentemente, louváveis, na direção da disposição exaustiva dos institutos legais e da padronização de entendimentos e soluções, essa compulsão inibe e prejudica a geração de estratégias customizadas aos contextos díspares, além de estimular apatia e submissão aos desígnios federais.

A esse respeito, Pires e Nogueira (2009) alertam que “na descentralização, impõe-se a defesa de certa flexibilidade dos arranjos institucionais, contratuais e dos processos e procedimentos para que possam responder às especificidades das experiências e dos contextos de sua aplicação, seja em razão da situação de cada município no quadro geral – e, então, amparado por sua autonomia –, seja integrado em microrregiões, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, quando o interesse local deve ser harmonizado com o interesse regional, na delicada tensão das autonomias municipal e do Estado-membro”.

Além disso, as experiências de descentralização já implementadas no país demonstraram que nem sempre a visão central dos problemas setoriais atende à realidade local. Nesse aspecto, é importante destacar que as estruturas lógicas sobre as quais se fundamentou a criação dos principais mecanismos e instrumentos da administração pública foram constituídas com base na percepção da realidade do nível central do Estado. Grande maioria dos institutos jurídicos e administrativos atualmente vigentes foi concebida em processos de discussão e definição conduzidos no âmbito federal, ainda que esses institutos incidam, igualmente, sobre as gestões públicas estaduais e municipais.

O reposicionamento do município no cerne da composição federativa, como o lócus primordial do contato direto com o cidadão brasileiro, torna imperativa a

revisitação das antigas bases do regime administrativo aplicável ao aparelho do Estado – no que concerne às formas de atuação, aos mecanismos e aos instrumentos gerenciais, para a redefinição de conceitos e mecanismos à luz da gestão municipal.

Outra questão importante na análise do tema da descentralização federativa é a revisão ou a regulamentação das atribuições concorrentes previstas na Constituição Federal, fonte de indefinições na divisão de responsabilidades entre os entes, especialmente no atual contexto de atuação dos governos, de complexidade crescente das demandas sociais e econômicas e de incapacidade de atendimento do Estado. Essas indefinições, aliadas à estrutura concorrente de destinação dos recursos orçamentários para financiamento das diversas políticas públicas e à estrutura tributária centralizada, concorrem para que se instale um “jogo de empurra” entre as esferas de governo.

Frequentemente são invocadas a falta de qualificação dos quadros dos governos estaduais e municipais para a condução de políticas públicas, assim como a maior exposição dos governos subnacionais às práticas patrimonialistas e coronelistas do uso da máquina pública. Em alguns setores, registra-se, inclusive, certa reserva do governo federal na adoção de mecanismos mais flexíveis de transferência de recursos para as instâncias estaduais e municipais de governo, sob a alegação de não haver garantias da efetiva aplicação no objeto da transferência pelo poder público local. Embora possa haver nesse temor, em poucos casos, um fundo de verdade, o certo é que essas são argumentações típicas de quem quer reter poder, ao invés de avançar em direção ao entrelaçamento cooperativo na gestão de programas públicos.

Quanto à qualificação das gestões estaduais e municipais, a experiência federal de formação de quadros profissionalizados demonstra que esse não é um desafio inalcançável. Basta que haja real interesse e investimento adequado em gestão de pessoas. A esse respeito pode-se citar, como um dos efeitos da descentralização, a importante reversão no tamanho dos quadros de servidores dos governos federais, estaduais e municipais, ao longo dos últimos 20 anos. Segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 1987, do total de servidores públicos civis no Brasil, 25% eram federais, 50% eram estaduais e 25% eram municipais. Em levantamento realizado em 2006, constatou-se que o governo federal é responsável por 15% dos servidores, os estados por 35% e os municípios por 50%, o que demonstra o fortalecimento da gestão pública municipal.

Os dados sinalizam para a necessidade de readequar o vetor de investimento estatal na constituição e formação profissional de seus quadros de pessoal, com ênfase na adoção de mecanismos que privilegiem as necessidades locais. A antiga prática de “importar” modelos e práticas gerenciais, ditadas pelo âmbito federal, precisa ser substituída por uma política de pessoal que respeite as diferentes realidades socioeconômicas desses entes.

Quando analisadas as experiências de descentralização exitosas no país – especialmente as três abordadas neste trabalho – percebe-se que grande parte do sucesso obtido decorreu da geração de alternativas metodológicas para a gestão integrada da política pública, geradas de baixo para cima, a partir da constatação da necessidade da derrubada dos velhos institutos e da construção de novas relações.

Dentre as mais importantes inovações que foram introduzidas no campo institucional e nos métodos de gestão pública, pode-se citar a adoção dos mecanismos de conferências regionais e nacionais, com ampla participação de especialistas e da sociedade civil – eventos de mobilização e participação fundamentais para a avaliação dos serviços prestados pelo Poder Público em todos os níveis de governo –, e a construção da agenda para a formulação das políticas. As conferências já fazem parte da institucionalidade de várias áreas de governo como educação, saúde, assistência social, ciência e tecnologia e meio ambiente. Também os conselhos, consultivos ou deliberativos, ampliaram a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas e ações governamentais, nos três níveis de governo, contribuindo decisivamente para o aprofundamento da democracia. As comissões intergestoras de negociação e pactuação aplicadas no SUS e no Suas constituem-se como outra contribuição inovadora na articulação federativa.

O planejamento regional adotado pela área da saúde revelou a importância do território para o planejamento governamental. O que antes era quase uma exclusividade das áreas de infraestrutura, com a evolução e aprimoramento da gestão cooperativa federativa de serviços públicos, mostrou-se essencial nas áreas sociais.

Houve também significativo avanço em direção à gestão para resultados, ainda que seja necessário continuar o investimento em competência técnica para a definição de objetivos, metas e indicadores. Dentro da experiência do SUS, constatou-se que o controle formal, centrado nos procedimentos e rotinas, não respondia às necessidades de uma eficiente prestação de serviços e ágil movimentação financeira

intrafederativa. Adotaram-se o modelo negocial, com controle de resultados, e os mecanismos de controle social, menos burocráticos e mais efetivos.

Há várias lições aprendidas a partir das experiências de descentralização de políticas aqui analisadas – de educação, de saúde e de assistência social: a) o concerto federativo é possível e viável, embora a sua implementação seja lenta, com avanços e retrocessos naturais a qualquer processo que envolve alteração nos vetores de poder e mudança cultural e comportamental; b) a descentralização só ocorre de fato quando o poder central abre mão do seu papel de controlador e assume a coordenação, descentralizando, também, a autonomia de gestão para os entes subnacionais. A criação de fóruns de articulação, como os conselhos Nacional de Secretários de Administração (Consad) e de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan), são passos importantes nesse sentido<sup>31</sup>; c) o empoderamento dos estados e municípios viabiliza a substituição das relações convencionais tradicionais, que preservam a posição dominante da esfera federal, pelas relações negociais, em que partícipes do acordo concertam, junto a atores sociais, as demandas locais e constroem um planejamento ascendente para a implementação da política pública, a partir das necessidades efetivas dos cidadãos; d) os modelos e ferramentas gerenciais aplicáveis a sistemas descentralizados de implantação de políticas públicas são radicalmente diferentes dos gerados para modelos hierárquicos e autoritários. Por isso, é essencial conceber novos institutos administrativos, adequados à ação coordenada de governo, em rede com os atores sociais; e) os fluxos de recursos financeiros, assim como os fluxos de informações, em todos os sentidos, constituem elemento

fundamental da nova gestão intrafederativa. Os sistemas de informações envolvem necessariamente a cooperação federativa, seja na alimentação de dados dos sistemas estatísticos, como na produção de indicadores nacionais, regionais e locais. São reversões radicais nos paradigmas da administração pública brasileira – sintonizadas com os objetivos e princípios democráticos da Constituição Cidadã que precisam ser expandidas por sobre os demais institutos públicos.

É absolutamente necessário integrar a articulação federativa no conceito de administração pública. Vale aqui o aforismo de Nietzsche<sup>32</sup>: “A derrubada das opiniões não segue exatamente a derrubada das instituições. As novas opiniões foram por muito tempo à casa de suas antecessoras, agora desolada e sinistra até mesmo a preservam por falta de moradia”.

Apesar da moderna concepção administrativa e técnica do SUS, Suas e do Sistema Educacional Brasileiro, são necessários novos arranjos institucionais, administrativos e culturais. Os modelos de estruturação administrativa, de transferências de recursos vigentes estão assentados, ainda, na legislação da época da ditadura e precisam, o quanto antes, ser revistos sob os paradigmas democráticos da participação e controle social, da gestão por resultados e da descentralização federativa. A visão concentrada no Executivo Federal, herdada da cultura do regime militar, precisa ser superada. Não há mais como isolar a administração pública federal das demais esferas de governo. Os sistemas integrados de serviços públicos impõem um sistema de planejamento que nasce na base da sociedade, nos municípios, e sobe até a União, por meio dos novos mecanismos de planejamento setorial federativo, já im-

plantados ou em processo de implantação, e que envolvem intensa participação social.

O novo contexto da administração pública exige a articulação efetiva dos órgãos responsáveis pela gestão pública nas três esferas de governo. Adquirem importância fundamental a assistência técnica e os investimentos federais voltados para a melhoria da capacidade de gestão de estados e, principalmente, dos municípios, os quais hoje já são responsáveis por grande parte da prestação de serviços nas áreas sociais.

São necessários mecanismos que promovam a articulação dos governos federal, estadual e municipal na formulação das normas para a administração pública das três esferas de governo e também a elaboração de propostas voltadas para a melhoria do desempenho da administração

pública em todos os níveis, que respeite a autonomia dos entes e suas especificidades.

A reforma do Estado e a implementação do novo pacto federativo revela não só a necessidade de rever conceitos de administração pública, no sentido de compreendê-la como uma totalidade que envolve os três poderes da República e as três esferas de governo, mas também, no sentido da inseparabilidade entre fins e meios, entre as políticas públicas e os processos e instrumentos de gestão. A substituição da estrutura sistêmica atual, excessivamente especializada e segmentada, por um sistema integrado de políticas públicas e gestão governamental, ou simplesmente de gestão governamental, é uma reforma que clama por ser efetuada e constitui uma das tarefas urgentes para a administração pública.

(Artigo recebido em novembro de 2009. Versão final em março de 2010)

---

## Notas

<sup>1</sup> Conforme § 1º do art. 211 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>2</sup> Registre-se que o ensino médio não é ainda obrigatório no Brasil. A Constituição definiu a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental. No caso do ensino médio, foi definido apenas o objetivo de sua progressiva universalização e gratuidade, embora também tenha sido definida a gratuidade do ensino em qualquer estabelecimento oficial. A partir da EC nº 14, de 1996, a educação infantil, dos quatro aos seis anos de idade, foi incorporada à estrutura da educação básica, deixando de ser considerada como pré-escolar.

<sup>3</sup> Conforme art. 212 da Constituição Federal, cumpre à União aplicar percentual mínimo de 18% de suas receitas na área do ensino, enquanto que estados, o Distrito Federal e municípios ficam obrigados a aplicar o mínimo de 25% das receitas fiscais, excluídas dessa obrigatoriedade as receitas de contribuições sociais.

<sup>4</sup> A criação do Fundef foi aprovada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>5</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi criado em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 56, e substituiu o Fundef.

<sup>6</sup> De acordo com o art. 16 da Lei nº 8.080, de 1990, compete à União formular as políticas nacionais; exercer a macrocoordenação do Sistema; elaborar normas relativas às diversas áreas de saúde; conceder apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais no aperfeiçoamento de sua atuação;

estabelecer normas e executar a vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras; estabelecer normas para regular as relações com a prestação de serviços privados ao SUS, além de fiscalizar e controlar os gastos com o apoio de uma auditoria criada por meio do Decreto nº 1.651, de 1995.

<sup>7</sup> Registre-se a edição do Decreto nº 1.651/95, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde; a Lei nº 9.836/1999, que altera o Capítulo do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena; a Lei nº 10.424/2002, que dispõe sobre o Subsistema de Atendimento e Internação Domiciliar; e a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que assegura os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

<sup>8</sup> Em observância às propostas da Conferência Nacional de Saúde, criou-se no Ministério da Saúde um grupo com participação do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e outras entidades da sociedade civil, que foi responsável pela elaboração desse documento.

<sup>9</sup> Ao amparo das NOB-SUS 01/93 e NOB-SUS 01/96, foram instituídas, ao lado dos conselhos de saúde, instâncias de negociação entre gestores das três esferas – a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), responsáveis pela pactuação da programação de serviços básicos, entre os gestores dos entes federados, assim como dos tetos financeiros aplicáveis a cada caso.

<sup>10</sup> Aprovada pela Portaria nº 2.203, de 2006, do Ministério da Saúde, a NOB 01/96 preocupava-se em estabelecer a inversão do modelo de atenção à saúde centrado na responsabilidade do município pelo atendimento às necessidades e demandas de saúde e das exigências de intervenções saneadoras em seu território. A norma simplificou as modalidades de gestão e aprofundou o processo de descentralização, deixando explícitas as responsabilidades dos gestores estaduais e municipais (SANTOS & ANDRADE, 2007). Preocupou-se, portanto, em propiciar condições para a construção da integralidade das ações e serviços de saúde, conciliando-os com políticas sociais e de infraestrutura, como moradia, renda, meio ambiente, entre outros. Tratou, ainda, da estruturação dos sistemas municipais de saúde; do papel articulador dos estados e da necessidade de reforçar o relacionamento intrafederativo; do papel da esfera federal, como gestora nacional do sistema; e da divisão de responsabilidade de financiamento entre as três esferas. Foi a primeira norma operacional a fazer referência ao reembolso das despesas por atendimentos em unidades públicas a beneficiários de planos de saúde.

<sup>11</sup> Item 4 da Portaria/MS nº 2.203 de 1996.

<sup>12</sup> A norma falhou, no entanto, ao considerar como gestores apenas os municípios que se habilitaram no Sistema, dando aos demais o antigo tratamento de “prestadores de serviços” (SANTOS & ANDRADE, 2007, pag. 65).

<sup>13</sup> Após a NOB-SUS 01/96, foram editadas a Noas 01/2001 e a Noas 01/2002, respectivamente, pelas portarias GM-MS nº 95/2001 e nº 373/2002 do Ministério da Saúde.

<sup>14</sup> Passou-se, então, a existir a chamada Região de Saúde, que se constitui na base territorial de planejamento da atenção à saúde, definida pelas secretarias estaduais de saúde, em consonância com as especificidades e estratégias de regionalização em cada estado. O modelo de regionalização pode prever a divisão em macrorregiões, regiões e/ou microrregiões. Cada região pode compreender um ou mais módulos assistenciais. Dentro das regiões foram criados os municípios-sede – habilitados em Gestão Plena do Sistema Municipal ou em Gestão Plena de Atenção Básica Ampliada – e municípios-pólo, que apresentam papel de referência para outros municípios, em qualquer nível de atenção. A constituição das regiões exige a qualificação dessas pela Comissão Intergestores Tripartite. Um conjunto mínimo de procedimentos de média complexidade – definido como primeiro nível de referência intermunicipal, com acesso garantido a toda a população no âmbito microrregional – é requisito para a qualificação de uma região de saúde. As microrregiões não qualificadas continuarão recebendo os recursos do SUS, na forma de pagamento por produção.

<sup>15</sup> As ações de média complexidade, excetuadas aquelas mínimas garantidas nos módulos assistenciais, passaram a ser asseguradas no âmbito microrregional, regional ou estadual de acordo com o Plano Diretor de Regionalização do Estado (PDR). O planejamento da oferta dos serviços de média complexidade a toda a população tornou-se objeto da Programação Pactuada e Integrada (PPI), coordenada pelo gestor estadual. Já a garantia de acesso da população aos serviços de alta complexidade ficou como responsabilidade solidária da União e dos estados.

<sup>16</sup> A Emenda Constitucional nº 29/2002 estabeleceu a vinculação de percentuais mínimos de suas receitas tributárias para estados e municípios. O montante da União, segundo a referida emenda, seria aprovado por meio de uma lei complementar. O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu o percentual mínimo de 12% para os estados e 15% para os municípios. Dessa forma, ficou assegurado o financiamento compartilhado da União, dos estados e dos municípios e um volume maior de recursos. A lei complementar prevista no § 3º do art. 198, que fixará os percentuais definitivos, com revisão a cada cinco anos, ainda não foi aprovada. Continuam em vigor os percentuais constantes do ADCT.

<sup>17</sup> O “Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS” foi aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite. Seu objetivo foi o “aprimoramento do processo de pactuação intergestores objetivando a qualificação, o aperfeiçoamento e a definição das responsabilidades sanitárias e de gestão entre os entes federados no âmbito do SUS”, bem como a “definição de compromissos entre os gestores do SUS em torno de prioridades que apresentam impacto sobre a situação da saúde brasileira”. O pacto envolve três componentes: Pactos Pela Vida, em Defesa do SUS e, de Gestão. Portaria do Ministério da Saúde aprovou as Diretrizes Operacionais do Pacto que envolveram alterações em termos de prerrogativas e responsabilidades dos municípios e estados habilitados em Gestão Plena do Sistema, a partir da assinatura dos chamados Termos de Compromisso e Gestão a serem aprovados pelas respectivas instâncias de gestão.

<sup>18</sup> Anexo I, Portaria/MS nº 399, de 2006.

<sup>19</sup> O Conselho Nacional de Saúde (CNS) tem representação do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

<sup>20</sup> O artigo da Revista Veja informa que as Apaes são responsáveis por movimentação de R\$ 200 milhões/ano. A AACD tem movimentação anual de aproximadamente R\$ 43 milhões. A movimentação anual da Visão Mundial é de R\$ 26 milhões. O Fundo Cristão para Crianças tem movimentação de R\$ 26 milhões por ano. As Aldeias Infantis SOS tem um movimento de R\$ 15,5 milhões /ano. O Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer tem movimento anual de R\$ 12 milhões. Segundo o documento “Quem Somos” disponível no site da Cáritas Brasileira, a entidade tem uma movimentação de R\$ 7 milhões. A Cáritas Brasileira foi fundada em 1956, pela CNBB, então sob a direção de Dom Hélder Câmara e teve como um de seus objetivos originais a coordenação da distribuição dos alimentos do Programa de Alimentos doados pelo Governo Norteamericano. Somente em 1966, entretanto, a Cáritas desligou-se do Secretariado da CNBB constituindo-se como entidade autônoma. Essa entidade teve seu papel reduzido ao longo do tempo, especialmente com o fim do Programa de Alimentos, e passou a redirecionar suas atividades para a construção da cidadania em articulação com as demais pastorais e com os movimentos populares.

<sup>21</sup> A Loas definiu dois tipos de benefícios: de prestação continuada e o eventual. O benefício de prestação continuada é o da garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, e é de responsabilidade da União. Já os benefícios eventuais – que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo – foram atribuídos aos estados e municípios,

que poderão aprovar outros, da mesma natureza, para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

<sup>22</sup> A Lei nº 11.258, de 2005, estabeleceu a inclusão nos serviços de assistência social de programas de amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição, bem como de amparo às pessoas que vivem situação de rua.

<sup>23</sup> Conforme § 7º do art. 195: “São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.”

<sup>24</sup> Vide Art. 198, § 2º e Art. 212 da Constituição Federal.

<sup>25</sup> A sua estrutura inclui um Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, vinculado à Presidência da República.

<sup>26</sup> Ressalta-se que o autor do presente artigo já em 1994, ao final do Governo Itamar Franco, já havia manifestado preocupação com a necessidade de mudanças na administração pública para o enfrentamento dos desafios democráticos e o novo pacto federativo, em documento publicado nos Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) intitulado “Mudança de Governo: Propostas para uma Reforma Administrativa Democrática”, no qual assinalou:

“O Estado no Brasil tem hoje uma estrutura distorcida para o econômico. Por seu turno, a área social é extremamente carente e subdesenvolvida, o inverso do que ocorre nos países desenvolvidos onde o Estado tem uma grande presença na área social, própria das políticas públicas. A privatização de empresas não estratégicas para o desenvolvimento nacional deverá continuar na pauta dos próximos governos, assim como o fortalecimento das áreas sociais na estruturação do Estado”. (ENAP Cadernos, volume 2, número 4, Reforma do Estado. Brasília, dezembro de 2004. página 97) “[...] Da mesma forma, a aceleração da descentralização constitui elemento fundamental para a democratização do Estado e a participação direta da sociedade civil na organização do poder público. Todos estes elementos permitirão, ao longo de um período de experiência democrática, um efetivo controle social sobre o Estado”. (Idem, pág. 99)

<sup>27</sup> A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criada no primeiro governo da Nova República e interrompida no Governo Collor, foi retomada com a realização de concursos regulares para a renovação dos quadros superiores da administração e a superação da carência de quadros estratégicos de formação democrática. Atualmente, a carreira já conta com mais de 900 integrantes, formados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em exercício em toda a administração direta, com boa presença nos ministérios das áreas sociais.

<sup>28</sup> A adoção de um regime jurídico de trabalho específico para a atuação estatal nos setores de prestação de serviços sociais, que não exijam o exercício do poder de autoridade do Estado, é particularmente relevante, uma vez que as relações de trabalho unilaterais que se estabelecem no regime de trabalho estatutário aplicam-se, particularmente e exclusivamente, aos órgãos e entidades que funcionam sob o regime da hierarquia e de cujas atividades decorrem a geração ou a extinção de novos direitos e deveres para a sociedade como um todo.

<sup>29</sup> § 8º do art. 37 da CF, atualmente em processo de regulamentação.

<sup>30</sup> Nesses casos, dada a relevância social e educacional desses programas, cuja execução era totalmente emperrada pela burocracia, adotou-se a figura do “repasse direto”, uma sistemática que substituiu o convênio por um Termo de Adesão dos Municípios aos respectivos programas, eliminando a maioria das exigências burocráticas, o que permitiu as transferências regulares dos recursos federais respectivos para contas das prefeituras municipais e, no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola, diretamente nas contas das associações de pais e mestres ou dos caixas escolares. A partir

dessa nova sistemática, a alimentação escolar foi viabilizada, sem as constantes interrupções e ausências de antes, da mesma forma que o repasse dos recursos da manutenção escolar.

<sup>31</sup> Contudo, diferentemente das áreas setoriais, os dirigentes municipais de administração ainda carecem de uma organização aglutinadora que facilite sua interface com as estruturas estaduais e federais. Apesar da sua importância, esses organismos não bastam para uma articulação mais efetiva. É preciso instituir mecanismos institucionalizados de coordenação da gestão pública que estruturem e integrem as principais funções administrativas nas três esferas de governo. É, particularmente, necessário conceber mecanismos que assegurem sinergia e integração aos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas setoriais, em rede sistêmica, sem ferir a autonomia, a criatividade e a iniciativa de cada ente federado. A existência de instâncias institucionais de interlocução facilitaria a cooperação mútua e a superação de conflitos, o que sinaliza para a importância de organização de um conselho consultivo nacional, com participação de representantes do Consad, do Conseplan e dos dirigentes municipais de administração pública. O processo de descentralização administrativa no Brasil foi decisivo para a consolidação do regime democrático, reconquistado pela sociedade após os 20 anos de regime autoritário. Ele promoveu a cidadania, retirando o cidadão do ostracismo e da apatia que havia lhe sido imputado pela ditadura. Estimulou o compartilhamento de autoridade e de responsabilidade dos gestores públicos na implementação das políticas; envolveu a sociedade e pôs em xeque as instituições e institutos públicos arcaicos. Ao estabelecer novo pacto social e novo pacto federativo, a descentralização exigiu inovações na gestão pública, que nasceram das áreas setoriais e não mais do núcleo central administrativo do governo federal. As inovações empreendidas despertaram a atenção para a necessidade da revisão da estrutura sistêmica tradicional, com bases no Decreto-Lei nº 200, de 1967, o que resultou em uma separação estática entre as atividades administrativas auxiliares e as atividades finalísticas, uma separação estática entre governo e administração.

<sup>32</sup> Friedrich Nietzsche. *Humano, demasiado Humano*. São Paulo: Nova cultural, 1999, Obras Incompletas.

---

## Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição Federal*, Senado Federal, Edição atualizada de 1999.
- CARVALHO, Guido Ivan & SANTOS, Lenir (2006): *SUS Sistema Único de Saúde – Comentários à Lei Orgânica da Saúde – leis nº 8.80/90 e nº 8.142/90*, 4ª Edição, Editora Unicamp.
- CHRISTO FERNANDES, C.; GRAEF, A.; SANTOS, L. A. (1994) *Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnóstico e Propostas para o Novo Governo*. Brasília: mimeo.
- CHRISTO FERNANDES, C., GRAEF, A.; SANTOS, L. A. (1994) *A questão do Regime Jurídico Único e suas implicações*. Brasília: mimeo.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO. *No Presente com os Olhos no Futuro: uma Reforma Democrática*. Brasília, 1988.
- GRAEF, A. *Mudança de Governo: Propostas para uma Reforma Administrativa Democrática*. Brasília: Cadernos da ENAP, Vol 2 n. 4, 81-100
- MILENA, Antonio (2001): Gigantes do Bem, *Revista Veja*, Edição Especial de dezembro de 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino e MÂNICA, Fernando Borges (2009). *Parcerias na Saúde*, Reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 51/2006 e a Lei Federal nº 11.350/2006, Editora Fórum.

PESSOA, Eneuton, MATTOS, Fernando & BRITTO, Marcelo. O emprego público não é excessivo no Brasil. Artigo publicado na edição de 18/01/2009 do jornal O Globo.

PIRES, Maria Coeli Simões & NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino (2009). O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva in *Consórcios Públicos – Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Maria Coeli Simões Pires & Maria Elisa Braz Barbosa (coordenadoras), Editora Fórum.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Articulação Federativa na Prestação de Serviços Sociais no Brasil

*Aldino Graef*

O artigo analisa as mudanças na prestação de serviços públicos a partir da Constituição de 1988, quando um novo pacto federativo acompanhou a redemocratização política, resultando em ampla descentralização para estados e municípios, acompanhada de nova estrutura de repartição dos recursos tributários. Com esse objetivo, resgata-se o processo de formação de sistemas de prestação de serviços baseados na cooperação entre as três esferas de governo, focalizando as áreas de educação, saúde e assistência social. Discutem-se as inovações adotadas com a criação de formas organizacionais de negociação entre os entes federativos; a incorporação da participação social na formulação e controle das políticas públicas; a desburocratização dos fluxos de recursos financeiros e de informações; e a adoção de novos instrumentos jurídicos de descentralização de programas e ações. O texto aponta ainda os impactos dessa descentralização e das formas de articulação federativa, indicando a necessidade de novas reformas nos sistemas administrativos e na política de recursos humanos.

**Palavras-chave:** Descentralização, federalismo, serviços públicos, prestação de serviços.

### Articulación Federativa en la Prestación de Servicios Sociales en Brasil

*Aldino Graef*

El artículo analiza los cambios en la prestación de servicios públicos a partir de la Constitución de 1988, cuando un nuevo pacto federativo acompañó la redemocratización política, resultando en amplia descentralización para estados y municipios, en la que se ve una nueva estructura de reparto de los recursos tributarios. Con ese objetivo, se rescata el proceso de formación de sistemas de prestación de servicios basados en la cooperación entre las tres esferas de gobierno, focalizando las áreas de educación, salud y asistencia social. Se discuten las innovaciones adoptadas con la creación de formas organizacionales de negociación entre los entes federativos; la incorporación de la participación social en la formulación y control de las políticas públicas; la desburocratización de los flujos de recursos financieros y de informaciones; y la adopción de nuevos instrumentos jurídicos de descentralización de programas y acciones. El texto apunta también los impactos de esa descentralización y de las formas de articulación federativa, indicando la necesidad de nuevas reformas en los sistemas administrativos y en la política de recursos humanos.

**Palabras Claves:** Descentralización, federalismo, servicios públicos, prestación de servicios.

### Federative Articulation in the Provision of Social Services in Brazil

*Aldino Graef*

The article analyzes changes in the provision of public services, from the Constitution of 1988, when a new federative agreement followed the redemocratization policy, resulting in broad decentralization for states and counties, along with a new structure to share tax resources. With this objective, the text rescues the formation process of provision of services systems based on cooperation between the three spheres of government, focusing the areas of education, health and social welfare. The author discusses adopted innovations with the creation of organizational ways of negotiation between federative entities; the incorporation of the social involvement in the formulation and control of public policies; bureaucracy reduction of financial resources and information flows; and the adoption of new legal tools for program and action decentralization. The text also points out the impacts of that decentralization and of the federative ways of articulation, indicating the need for new reforms in the administrative systems and in human resources policy.

**Keywords:** Decentralization, federalism, public services, provision of services.

Aldino Graef

Graduado em História e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP). Possui mestrado incompleto em economia (Universidade de Estocolmo). Atualmente, exerce a função de Diretor do Departamento de Articulação Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: [aldino.graef@planejamento.gov.br](mailto:aldino.graef@planejamento.gov.br)

# Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família

*Trajano Augustus Quinhões e Virginia Maria Dalfior Fava*

## **Introdução**

Embora a distribuição de renda no Brasil tenha melhorado nos últimos anos, demonstrada pela queda de 8,5% no coeficiente de Gini<sup>1</sup> entre 1995 e 2005, passando de 0,585 para 0,544, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), em 2007, 9,1% das famílias brasileiras viviam em situação de indigência e 25,6% em situação de pobreza. Contudo, a situação de vulnerabilidade dessas famílias não se restringe à insuficiência de renda para suprirem suas necessidades básicas, pois também faltam meios para a inserção no mercado de trabalho ou para o desenvolvimento de alternativas de geração de renda compatíveis com uma existência digna.

A superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Brasil é um desafio que extrapola a capacidade de um único nível de governo e requerem a adoção de políticas que incorporem a intersectorialidade e a transversalidade, e consigam atender as demandas dos segmentos excluídos.

Desde que foi criado em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) tem contribuído para o enfrentamento da pobreza, da exclusão social e da desigualdade, promovendo ações que impactam em diferentes segmentos da sociedade. A transferência direta de renda a 11,1 milhões de famílias pobres e extremamente pobres promove um impacto sobre a desigualdade. O monitoramento do cumprimento das condicionalidades de educação e saúde, que mobiliza os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação e da Saúde, governos estaduais e municipais, reforça o compromisso do setor público de garantir melhores condições de acesso a esses serviços, assim como o dever das famílias de matricular as crianças nas escolas e realizar as visitas médicas necessárias. A articulação de programas e ações complementares contribui para o desenvolvimento de capacidades das famílias pobres e extremamente pobres, para a sua inclusão socioeconômica e sua emancipação do programa, sob uma perspectiva de longo prazo.

Este artigo descreve a estratégia implementada em 2006 e 2007 pelo Programa Bolsa Família para a articulação de programas e ações complementares às transferências de renda, enfatizando sua contribuição para o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social no Brasil. Também apresenta os resultados preliminares alcançados por alguns desses programas executados em nível federal.

O artigo está organizado em cinco partes: 1) discussão teórica sobre desigualdade, exclusão social e questão social; 2) principais programas de transferência de renda no Brasil; 3) Programa Bolsa Família; 4) estratégia de articulação dos

programas complementares à transferência de renda, implementada em 2006 e 2007; e 5) conclusões.

### **Desigualdade, exclusão social e a questão social**

A desigualdade é uma das características mais marcantes da sociedade brasileira e se manifesta em diversas dimensões: geográfica, econômica, de trabalho, educacional, de acesso à saúde, de gênero, de raça, entre outras. Segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (IBGE, 2002), 1% dos brasileiros mais ricos acumula o mesmo montante de rendimentos dos 50% mais pobres, e os 10% mais ricos ganham 18 vezes a renda dos 40% mais pobres. A metade dos trabalhadores brasileiros ganha até dois salários mínimos e mais da metade da população ocupada não contribui para a Previdência. A desigualdade de rendimentos no Brasil acarreta outros prejuízos sociais, como por exemplo: 80% dos domicílios dos 10% mais ricos têm saneamento adequado contra um terço dos 40% mais pobres (IBGE, 2002).

A atual configuração de desigualdades é mais ampla do que em outras épocas, com múltiplos eixos, novos problemas e desafios; um mosaico cada vez mais diverso de situações de pobreza, riqueza, fracasso e êxito (BRUGUÉ, 2002) decorrente de um processo de exclusão social que é característico da sociedade pós-industrial.

O debate teórico sobre a desigualdade possui duas vertentes principais. A primeira refere-se a qual desigualdade está sendo discutida. De acordo com Sen (1992), todas as abordagens da ética dos arranjos sociais defendem algum tipo de igualdade em específico, relacionando-a a alguma necessidade relevante e, em algum nível, a todas as pessoas envolvidas. Segundo o

autor, não haveria uma única igualdade ou desigualdade, mas várias. A segunda vertente consiste na origem ou na responsabilidade sobre a desigualdade. Kerstenetzky (2000) aponta que as desigualdades entre as pessoas podem ser explicadas segundo duas perspectivas: 1) Rawlsiana, de que os indivíduos são responsáveis por suas escolhas, em um mundo onde estão plenamente disponíveis o conhecimento e a habilidade para entender e optar inteligentemente a partir das alternativas existentes; e 2) de Amartya Sen, de que a incerteza factual e as formas de condicionamento social fazem as pessoas perderem a coragem de escolher e de desejar. Nesse contexto, a relatividade social e cultural das necessidades parece explicar porque alguns indivíduos se comportam no sentido de atingir seus objetivos, enquanto outros não o fazem. Na segunda perspectiva, o combate à desigualdade requer a redução ou eliminação de sentimentos de vergonha e de baixa estima.

A desigualdade promove e ao mesmo tempo decorre da exclusão social que, apesar de atualmente ser reconhecida como intensa, não é institucionalizada na maioria das situações e se processa por mecanismos cada vez mais sutis. A institucionalização da exclusão social é a sua forma mais extrema. Qualquer sociedade que a faça é injusta porque isso representa uma negação da equidade participativa. Estar excluído é pior do que estar incluído marginalmente ou de maneira subordinada.

Brugué (2002) define exclusão social como a impossibilidade ou a dificuldade de acessar os mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária, e os sistemas preestabelecidos de proteção. A exclusão não implica somente reprodução ampliada das desigualdades, mas fraturas no tecido social e ruptura de certas coordenadas básicas de integração.

O autor entende a exclusão como um fenômeno estrutural, um processo dinâmico, ao invés de uma situação estável; um fenômeno multifatorial e multidimensional, como uma estrutura poliédrica; e um fenômeno politizável.<sup>2</sup>

A exclusão social também pode ser definida a partir do conceito de cidadania. Segundo Fleury (2004a, p.3), a exclusão é a “não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social

**“A superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Brasil é um desafio que extrapola a capacidade de um único nível de governo [...]”**

e política, negando seus direitos de cidadania – destituindo-a de direitos ou envolvendo a desigualdade de tratamento ante a lei e as instituições públicas – e impedindo seu acesso à riqueza produzida”.

Os âmbitos e as circunstâncias que favorecem a exclusão social delimitam diferentes conceitos para a cidadania e descrevem as condições sob as quais se dá a exclusão. Diante dessa diversidade de fatores e

conceitos, Fraser (2003) propõe um novo enfoque, o da exclusão social como uma injustiça bidimensional, que exige uma resposta que associe política de redistribuição com política de reconhecimento. Segundo a autora (2003), o conceito de exclusão social pode situar-se no mesmo campo dos conceitos de pobreza e iniquidade, definida a partir do impedimento do acesso à riqueza material e imaterial; ou pode significar a negação de reconhecimento e a falta de respeito à identidade ou aos direitos de determinado grupo. Assim, a autora defende que a fórmula geral para remediar a injustiça social é a eliminação dos impedimentos para a equidade participativa, sejam obstáculos institucionalizados ou impedimentos econômicos e culturais.

A exclusão social pode ser extrema e radical, mas usualmente costuma ser focalizada em esferas específicas. Diante da capacidade de um indivíduo poder ser excluído de uma ou mais esferas da sociedade – da participação política, da vida laboral, da vida familiar, das esferas públicas, da educação e de outras –, Fraser (2003) empregou o conceito de exclusão diferenciada e de *cidadania diferenciada*, desenvolvido originalmente por Young (1989)<sup>3</sup>. Para uma visualização do conceito de *cidadania diferenciada*, Brugué (2002) propõe uma matriz de condições altamente vulneráveis a processos

de exclusão social (Quadro 1), em que compara dois tipos de variáveis: âmbitos onde podem ocorrer fatores de exclusão e circunstâncias intensificadoras desses fatores. Os âmbitos onde se dariam os fatores de exclusão seriam: econômico, laboral, educacional, sócio-sanitário, urbano-territorial, familiar-relacional e de política ou de cidadania. As circunstâncias seriam o sexo, a idade, a etnia e a classe social.

A política social, até o princípio dos anos 1980, era organizada como uma política de classe. A oferta de serviços e produtos era centralizada e padronizada e se dava em torno dos sistemas nacionais de saúde e de seguro-social. As políticas públicas que incorporaram a filosofia do Estado de Bem-estar Social têm sido incapazes de enfrentar e solucionar os atuais desafios, caracterizados por demandas heterogêneas, por formas particulares de emprego e pelo aumento do desemprego (BRUGUÉ, 2002).

A atual situação de desigualdade, pobreza e violência faz emergir a exclusão como uma questão social (FLEURY, 2004a). A exclusão social, condição que sempre existiu na sociedade latino-americana, aparece como uma problemática que exige resposta por parte do governo e da sociedade e, portanto, como questão social, porque ameaça a organização social,

**Quadro 1: Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão**

Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão							
CIE*	Exclusão econômica	Exclusão laboral	Exclusão educativa	Exclusão sócio - sanitária	Exclusão urbana - territorial	Exclusão familiar - relacional	Exclusão de política/de cidadania
Sexo	Coletivos de população altamente vulneráveis a processos de exclusão social						
Idade							
Etnia (origem)							
Classe social							

\* Circunstâncias Intensificadoras da Exclusão Social

Fonte: Brugué (2002, p. 20), Tabela 5, Âmbitos, circunstâncias e condições vulneráveis para a exclusão social.

a autoridade política e o modelo econômico. Requer políticas e instituições específicas, o posicionamento de diferentes atores da sociedade, novas formas de sociabilidade, a definição de um campo estratégico de luta, a construção de novos sujeitos e novas subjetividades. Demanda novos saberes e tecnologias organizacionais, novas estratégias de reconstrução da ordem política e de enquadramento das demandas sociais e aponta para processos de transformação das estruturas institucionais estatais (FLEURY, 2004a). Não obstante, a pobreza novamente reconduz as políticas sociais a uma função de apaziguamento e não por exigências democráticas e de justiça.

As políticas sociais implementadas na última década não têm se esgotado na interação Estado-mercado, pois o mercado não é o único espaço gerador de desigualdades e não é a única esfera social além dos poderes públicos. Assim, o impacto das políticas não tem sido reduzido à mera correção de desigualdades materiais, o que as torna fenômenos complexos e multidirecionais (BRUGUÉ, 2002). As ações públicas implementadas contra a exclusão emergem como iniciativas dos ditos estados de bem-estar, em pleno processo de reestruturação de seus modelos assistenciais.

O Estado é crucial em sociedades em que a cidadania, como dimensão igualitária e cívica, não foi generalizada e que convivem com alto grau de exclusão. Mas a busca da coesão social requer bem mais do que um aumento do papel do Estado. A proposta de “cidadanias diferenciadas”, com ênfase nas necessidades dos grupos excluídos, pode promover tensões sobre a capacidade de coesão social e de construção de uma comunidade política a partir de demandas particulares. A redução de desigualdades específicas depende da arti-

culação de políticas sensíveis ao atendimento de demandas particulares, direcionadas a realidades locais, e de uma mudança nas políticas sociais, de políticas de integração para políticas de inserção<sup>4</sup> dos grupos excluídos da sociedade, para que não se construa cidadania sobre inutilidade social (CASTEL, 1999).

Os programas de combate à desigualdade e de inclusão social, que têm sido implementados na América Latina na última década, têm indicado novas formas de superação de problemas sociais a partir da articulação entre o Estado e a sociedade. O Programa Bolsa Família (PBF) apresenta algumas dessas características tidas como inovadoras e essenciais às políticas sociais na atualidade, quais sejam: praticar a intersetorialidade e a transversalidade; possibilitar o reconhecimento de demandas de grupos sociais marginalizados e dar condições ao planejamento e à oferta de políticas e de serviços direcionados a essas populações; e permitir que a sociedade civil organizada, nos três níveis de governo, por meio de seus representantes, influencie a agenda de políticas direcionadas aos segmentos excluídos e empobrecidos da sociedade brasileira e monitore as ações implementadas.

### **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**

A Constituição de 1988 estabeleceu o compromisso de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, sendo competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios, o combate às suas causas e aos fatores de marginalização, e a promoção da integração social dos desfavorecidos (CF/88, Art. 23, Inc X). Antes disso, a pobreza era tratada de

forma isolada e setorial, muitas vezes sob um caráter filantrópico.

O caminho percorrido até a execução desses compromissos federais, por meio da criação dos programas de transferência de renda, teve início em 1995, com o lançamento de programas de renda mínima vinculados à educação em duas cidades do estado de São Paulo (Campinas e Ribeirão Preto) e no Distrito Federal. Em 1996, o Programa Bolsa Escola, desenvolvido em Brasília, foi premiado pelas Nações Unidas e replicado para outras regiões. Em 1998, sete estados (Amapá, Goiás, Tocantins, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Acre), 45 municípios de São Paulo e nove municípios de outros estados já tinham implantado programas inspirados na experiência brasileira. Como consequência da expansão dos programas Bolsa Escola, em 2001 o governo decidiu criar o Programa Bolsa Escola Federal, que em 2002 alcançava 5.545 municípios, cinco milhões de crianças e um orçamento de R\$ 2 bilhões. Outra estratégia de transferência de renda, criada em 1997, foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti<sup>5</sup>), para atender a crianças e adolescentes que exercessem atividades laborais no campo, sendo ampliado, em 1999, zona urbana. Além desses programas, em 2001, o governo federal implementou outras experiências de transferência de renda, como o Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás e o Agente Jovem<sup>6</sup>, cuja gestão estava sob a responsabilidade da extinta Secretaria de Assistência Social (Seas).

Atualmente, os principais programas sociais brasileiros que contribuem para a redução da desigualdade de renda são o Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas) e o Programa Bolsa Família (PBF), que cobrem, juntos, 14,4 milhões de famílias – 2,9 milhões do BPC e 11,5

milhões do PBF, em junho de 2009. Em 2009, foi previsto um gasto aproximado de R\$ 18,5 bilhões com o BPC e de R\$ 11,9 bilhões com o PBF.

O BPC é um programa que mensalmente transfere renda a pessoas portadoras de deficiências consideradas severas, em qualquer idade, e a idosos maiores de 65 anos. É necessário que o beneficiário apresente renda familiar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo. O direito a um salário mínimo mensal para essas pessoas, estabelecido na Carta de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993, teve sua implementação iniciada em 1995. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coordena o programa, mas a solicitação do benefício ocorre diretamente nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e a seleção de beneficiários é realizada por médicos-peritos da Previdência.

Criado no final de 2003, a partir da unificação dos programas preexistentes inspirados no Bolsa Escola, o PBF é um programa de transferência mensal de renda com condicionalidades. O PBF atende a famílias cuja renda per capita seja inferior a R\$ 69,00 mensais e a famílias de gestantes, nutrizas, crianças e adolescentes de até 17 anos, cuja renda per capita seja inferior a R\$ 137,00. Foi criado por medida provisória, posteriormente convertida em lei (BRASIL, 2004a). A seleção dos beneficiários é, em geral, realizada pelos órgãos municipais de assistência social, ficando a gerência do programa sob responsabilidade do MDS e as operações de pagamento a cargo da Caixa Econômica Federal. O recebimento das transferências é condicionado a contrapartidas nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição das famílias beneficiárias (Quadro 2).

## Quadro 2: Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Educação	Saúde
<p><i>Para famílias com crianças até 15 anos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efetivar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimentos de ensino.</li> <li>• Garantir a frequência escolar de, no mínimo, 85% da carga horária, informando a escola quando da impossibilidade de comparecimento eventual do aluno e apresentando, se for o caso, a devida justificativa.</li> <li>• Informar os gestores locais de imediato sobre eventuais mudanças de escola, para não prejudicar o processo de acompanhamento da frequência escolar.</li> </ul>	<p><i>Para gestantes e nutrizes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> <li>• Participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.</li> </ul> <p><i>Para famílias com crianças até 7 anos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Levar as crianças à unidade de saúde ou ao local de campanhas de vacinação, mantendo atualizado o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> <li>• Levar as crianças à unidade de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do estado nutricional e de desenvolvimento (medição de peso e altura), conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde.</li> </ul>

Fonte: Portaria MEC/MDS nº 3.789, e MS/MDS nº 2.509, de 2004.

Em termos de direitos e de garantias sociais, há diferenças substanciais entre o BPC e o Bolsa Família. O BPC é um direito social previsto na Constituição e regulamentado por lei ordinária. Todos os indivíduos que preenchem seus critérios de seleção têm direito a recebê-lo, podendo exigí-lo judicialmente. O PBF condiciona a ampliação do número de beneficiários à disponibilidade orçamentária, à estimativa de população pobre e extremamente pobre para cada município e a convênios firmados com os entes federados. Por esses motivos, seria um *quasi-direito* social. O Ministério do Desenvolvimento Social detectou, no final de 2008, 2,2 milhões de famílias que não recebiam o benefício do Bolsa Família,

apesar de reunirem todas as condições de perfil e de renda (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009). Para atender a essas famílias, foi definida uma nova estimativa de cobertura do programa. Os cálculos das novas estimativas foram realizados considerando a metodologia denominada Mapas de Pobreza, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que reflete de maneira mais fiel alterações socioeconômicas ocorridas nos municípios e o cenário de pobreza em cada cidade.

Outra importante distinção entre o BPC e o PBF é que esse último exige o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e de educação. Como pode ser visto no Quadro 3, até setembro de 2007,

905.445 famílias haviam sido advertidas, 245.857 tiveram seus benefícios bloqueados e 4.153, cancelados, ou seja, foram excluídas do programa por descumprirem condicionalidades. As sanções aplicadas para esses casos são gradativas e tornam-se mais rigorosas à medida que reincidências nos descumprimentos são apuradas, de modo que cada família pode receber até cinco comunicações de alerta para a possibilidade de cancelamento do benefício. Esse desenho é criticado pela flexibilidade com que trata as famílias reincidentes. Contudo, a ideia é reforçar o apoio às famílias mais vulneráveis, por meio de ações de incentivo, em vez de instituir práticas punitivas, como a retirada imediata do incentivo financeiro.

A última distinção a ser destacada entre os dois programas é que o PBF articula, para as famílias beneficiadas, outras ações governamentais que possam complementar a transferência de renda, cuja estratégia será detalhada mais adiante.

### O Programa Bolsa Família

Lançado em outubro de 2003 pela Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvol-

vimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa Bolsa Família (PBF) compõe uma das principais estratégias do governo federal para o fortalecimento da agenda de combate à pobreza, por meio da transferência condicionada de renda e da articulação de políticas sociais para a emancipação sustentada das famílias beneficiárias. O programa está presente nos 5.564 municípios brasileiros e no Distrito Federal.

O Bolsa Família unificou quatro programas federais de transferência de renda que focalizavam o mesmo grupo de famílias pobres: Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás. A partir de 2005, iniciou processo de integração com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A unificação teve como objetivo eliminar ineficiências e duplicidades nas funções administrativas; acabar com sobreposições de público alvo; promover o atendimento de todos os membros da família; melhorar a qualidade do gasto público nas políticas sociais; e fortalecer a agenda de combate à pobreza. As reformas que culminaram na unificação de programas setorializados e na criação do Bolsa Família buscaram, ainda, promover a integração

**Quadro 3: Critérios de elegibilidade e valor do benefício do Programa Bolsa Família**

Situação da família	Renda Mensal per capita	Ocorrência de crianças/adolescentes e nutrízes	Valor do benefício sem jovem na família	Valor do benefício com 1 jovem	Valor do benefício com 2 jovens ou +
Pobreza	R\$ 60,01 a R\$ 120,00	Sem ocorrência	R\$ 00,00	R\$ 33,00	R\$ 66,00
		1 membro	R\$ 22,00	R\$ 55,00	R\$ 88,00
		2 membros	R\$ 44,00	R\$ 77,00	R\$ 110,00
		3 ou + membros	R\$ 66,00	R\$ 99,00	R\$ 132,00
Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	R\$ 68,00	R\$ 101,00	R\$ 134,00
		1 membro	R\$ 90,00	R\$ 123,00	R\$ 156,00
		2 membros	R\$ 112,00	R\$ 145,00	R\$ 178,00
		3 ou + membros	R\$ 134,00	R\$ 167,00	R\$ 200,00

horizontal dos programas anteriores e adicionar um complemento mais forte aos programas locais, já que muitos estados e municípios também possuíam seus próprios programas.

Da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), e do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004b), que, respectivamente, cria e regulamenta o Bolsa Família, é possível inferir que, o programa foi idealizado para cumprir objetivos importantes de redução de desigualdades, tais como: contribuir para a promoção do acesso à rede de serviços públicos e, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a pobreza, a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

O PBF foi organizado tendo como base seis premissas, que estão formalizadas em sua lei de criação: 1) associação de políticas de combate à pobreza a políticas de promoção da cidadania; 2) estabelecimento de uma nova relação entre o governo federal e os demais entes da Federação, em que a concepção de parceria e de responsabilidade partilhada se contrapõe a um modelo de relação verticalizada; 3) foco na família como unidade da ação do Estado, superando a abordagem fragmentada e segmentada em recortes como idade e sexo, por exemplo; 4) criação de critérios que orientem a universalização da cobertura do programa ao conjunto da população estimada, vivendo em situação de pobreza; 5) participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização e controle do programa, por meio da criação de

instâncias de controle social paritárias e intersetoriais, e a disponibilização de dados e instrumentos que permitam o acompanhamento de sua implementação; e 6) aperfeiçoamento constante dos instrumentos de gestão e de controle dos critérios de elegibilidade.

Para serem beneficiárias do PBF, as famílias são identificadas e inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único),

***“A redução de desigualdades específicas depende da articulação de políticas sensíveis ao atendimento de demandas particulares, direcionadas a realidades locais [...]”***

possibilitando sua seleção a partir de critérios objetivos, claros e transparentes. A seleção é feita entre as famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, residentes em cada município. As situações de pobreza e extrema pobreza, para fins de concessão de benefício, são caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente. Contudo, a inclusão no Cadastro Único não gera direito

subjetivo de concessão imediata de benefício no Programa Bolsa Família.

O Cadastro Único trata-se de uma base nacional que reúne os dados socioeconômicos das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita. O objetivo é registrar as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, que devem ser beneficiadas por programas sociais. As informações são coletadas pelas prefeituras municipais e permitem a identificação de potenciais beneficiários dos programas sociais. Ele é constituído dos seguintes grupos de informação: a) identificação do domicílio e de suas características; b) identificação da família; c) informações sobre os membros da família, relativas à documentação civil, escolaridade e qualificação profissional; d) renda da família; e) despesas mensais da família; f) informações sobre participação em programas sociais; e g) dados específicos para o agricultor familiar.

O PBF é composto por três dimensões, permeadas pelas lógicas da transversalidade e da intersetorialidade. A primeira refere-se ao alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias pobres e extremamente pobres<sup>7</sup>. De acordo com a renda e o número de crianças e adolescentes entre 0 e 18 anos, as famílias conceituadas em situação de pobreza passam a receber por mês até R\$ 132,00 e as famílias conceituadas em extrema pobreza, até R\$ 200,00 – a estrutura dos benefícios está detalhada no Quadro 4<sup>8</sup>.

A segunda dimensão diz respeito ao reforço que o benefício visa oferecer para que direitos sociais básicos de saúde e educação sejam ofertados e acessados, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo da pobreza perpetuado entre as gerações. Essa dimensão do programa se materializa por meio das chamadas condicionalidades – compromissos que as famílias devem cumprir para

**Quadro 4: Repercussão do Descumprimento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família – 2006/2007**

Períodos de Repercussão		Descumprimento / Sanções					Total
		Advertência	Bloqueio	1ª Suspensão	2ª Suspensão	Cancelamento	
		sem efeito sobre o benefício	Bloqueio por 30 dias, subsequente desbloqueio	Suspensão por 60 dias, sem pagamento das parcelas	Suspensão por 60 dias, sem pagamento das parcelas	Desligamento do Programa	
2006	1º - Agosto - educação: fev, mar e abr de 2006 - saúde: 1º sem de 2006	157.094	109	0	0	0	157.094
	2º - Setembro - saúde: 1º sem de 2006 (correção)	15.174	110	0	0	0	15.393
	3º - Dezembro - educação: mai, jun e jul de 2006	201.717	56.288	48	0	0	258.053
2007	4º - Março - educação: ago e set de 2006 - saúde: 2º sem de 2006	216.811	82.014	29.891	25	0	328.741
	5º - Maio - educação: out e nov de 2006	149.337	56.466	28.545	11.815	11	246.174
	6º - Setembro - educação: abr e mai de 2007 - saúde: 1º sem de 2007	165.312	50.870	21.497	10.443	4.142	252.264
<b>Total</b>		<b>905.445</b>	<b>245.857</b>	<b>79.981</b>	<b>22.283</b>	<b>4.153</b>	<b>1.257.719</b>

permanecerem no programa, conforme explicado a seguir.

Uma vez incluídas no PBF, as famílias são estimuladas a manter crianças e adolescentes em idade escolar em instituições de ensino e a cumprir cuidados básicos de saúde – calendário de vacinação para crianças de 0 a 6 anos e agenda pré e pós-natal para gestantes e nutrízes. O descumprimento das condições acarreta consequências não apenas para as famílias, que podem ter o benefício cancelado, mas para os gestores municipais e instâncias de controle social que são, assim, alertados da existência de famílias em maior grau de vulnerabilidade e risco social. A frequência de crianças e adolescentes, em risco de trabalho infantil, a serviços socioeducacionais também se configura como condicionalidade do programa, em decorrência da integração do PBF com o Peti; mas o sistema de acompanhamento ainda está em fase piloto e por esse motivo o descumprimento do compromisso ainda não acarreta a perda do benefício.

O programa sustenta-se na lógica de que famílias com dificuldades de cumprimento da agenda social devem ser atendidas também por outras políticas intersetoriais específicas. Uma vez assistidas em outros aspectos da vida não contemplados pelas condicionalidades de saúde e educação, as famílias teriam condições de retomar a agenda do programa, garantir o recebimento do benefício e romper o ciclo da pobreza, em uma lógica circular<sup>9</sup>.

A terceira dimensão do PBF relaciona-se à articulação do governo federal com estados, municípios e entidades da sociedade civil, para ampliar e potencializar a oferta dos programas e ações complementares aos beneficiários. O objetivo é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências

condicionadas de renda na redução das desigualdades, promovendo um salto qualitativo que contribua não apenas para a melhor distribuição da renda, mas que conduza as famílias para uma situação de superação sustentada da vulnerabilidade econômica e social.

Na seção seguinte, é apresentada a estratégia de articulação de programas complementares ao PBF e suas potencialidades para contribuir no combate à desigualdade e promover a inclusão social.

### **Articulação de programas e ações complementares, em 2006 e 2007**

O decreto que regulamenta o PBF (BRASIL, 2004b) estabelece como objetivo básico do programa “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza” (art. 4º, inciso III). Nesse sentido, os programas complementares à transferência de renda, articulados em 2006 e 2007, visaram contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos membros dessas famílias e para a oferta de oportunidades de trabalho e de geração de renda, a fim de possibilitar a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. Esses programas se caracterizaram como ações organizadas e regulares, direcionadas às famílias pobres que recebem o benefício do Programa Bolsa Família ou àquelas inscritas no Cadastro Único.

Os programas complementares possibilitam o reconhecimento das necessidades de grupos populacionais em situação de risco social e a articulação de ações específicas para as suas necessidades. O desenvolvimento dos programas e de ações complementares está apoiado na premissa de que a realidade é complexa e

que os problemas e as desigualdades sociais são fenômenos multidimensionais (YOUNG, 1989). Essa lógica conceitual, presente na tese de Amartya Sen (1992) “Desigualdade Reexaminada”, estabelece que não se deve medir o bem-estar individual com base apenas em dimensões de renda e acesso a bens de consumo. Uma vida boa é a que permite ao indivíduo fazer suas próprias escolhas. Contudo, para que se possa escolher, é preciso que existam oportunidades reais, isto é, acesso a diferentes possibilidades e alternativas. O desenvolvimento das capacidades das famílias mais pobres seria uma forma de tornar esses indivíduos mais exigentes em relação a suas escolhas e torná-los mais capazes e qualificados para alcançar e manter seus objetivos.

Os programas complementares apresentam uma estratégia de longo prazo e uma de curto prazo. Na primeira, incluem-se as ações que produzem resultados e impactos de forma não imediata, por meio do desenvolvimento de capacidades dos membros das famílias, tanto as suas capacidades relativas ao labor quanto as de escolher os melhores rumos para a própria vida. O objetivo com esses programas é tornar os indivíduos mais aptos, mais qualificados e mais seguros quando oportunidades lhes forem oferecidas. Nessa estratégia, estão incluídos os programas de aumento da escolaridade, de melhoria das condições habitacionais, por meio da oferta de infraestrutura básica de moradia e de qualificação profissional. Para atender as necessidades de curto prazo das famílias e para complementar as ações não imediatas, também foram oferecidas oportunidades de inserção imediata no mercado de trabalho e de melhoria das condições de vida, a partir de ações como de geração de empregos e renda e de programas de microcrédito para alavancar

pequenos empreendimentos já existentes. Como exemplos, houve a implantação, em vários municípios, de programas de qualificação de mão de obra para a inclusão em projetos de geração de trabalho e renda nos mais variados ramos, como corte e costura, artesanato, hortas comunitárias, estímulo ao empreendedorismo, construção de casas para famílias pobres e outros.

O enfrentamento da pobreza em seu caráter multidimensional, que apresente resultados que sejam significativos, requer uma estratégia que consiga alcançar a intersetorialidade e a transversalidade, com esforços integrados dos diferentes setores dos três níveis de governo e da sociedade civil, e que tenha a capacidade de incorporar temas, visões, públicos, problemas e objetivos às tarefas da organização que não se encaixam nas estruturas organizativas tradicionais verticais (MENICUCCI, 2006).

Para efetivar a estratégia de enfrentamento do quadro da desigualdade e da exclusão social, foi necessário haver articulação entre as diferentes esferas do governo e da sociedade, observado o nível de responsabilidades de cada um. Buscou-se ainda ampliar o enfrentamento da exclusão social nos diferentes âmbitos em que se podem operar seus fatores, para diferentes coletivos de população altamente vulnerável, no sentido do conceito de Young (1989) sobre cidadania diferenciada.

Do ponto de vista de seu desenho, os programas complementares podem ser: 1) exclusivos, formulados especificamente para atender as pessoas inscritas no Cadastro Único e, em especial, as beneficiárias do PBF; ou 2) não exclusivos, compostos principalmente por programas já implementados para populações-alvo variadas, que passaram a focalizar ou a priorizar as famílias cadastradas no CadÚnico ou as beneficiárias do PBF.

As informações contidas no Cadastro Único são poderosos elementos para a formulação de programas complementares, com dados sobre a escolaridade dos membros da família, seus rendimentos, as atividades econômicas que desempenham, participação em outros programas, endereço completo, a situação do domicílio, o tipo de domicílio e a infraestrutura. Os dados sobre o domicílio, por exemplo, contribuem para a formulação de políticas habitacionais direcionadas a populações específicas. As informações sobre a escolaridade de cada membro da família ajudam na formulação de políticas educacionais e na identificação das pessoas que demandam cursos de alfabetização e de capacitação de jovens e adultos.

A seguir, são apresentados os aspectos da intersetorialidade e da transversalidade da estratégia de articulação de programas complementares ao Bolsa Família, utilizada em 2006 e 2007, e de criação de um espaço propício para o surgimento e o desenvolvimento de inovações no campo das políticas sociais. Na primeira parte, é apresentada a característica intersetorial de ação adotada pelo governo federal, mais especificamente pela Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc/MDS), para a articulação desses programas complementares federais e a carteira de programas articulados por essa secretaria com outras pastas do governo durante o biênio. Na segunda parte, são apresentados o caráter transversal da articulação dos programas complementares, com a participação dos governos estaduais e municipais, e exemplos dessas ações.

#### **Estratégia intersetorial de ação**

A intersetorialidade é definida como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação

de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (JUNQUEIRA, 1997). O decreto que regulamenta o Bolsa Família (BRASIL, 2004b) estabelece que os estados, os municípios e o Distrito Federal devem promover ações que viabilizem a gestão intersetorial (arts. 13 a 15). A estratégia intersetorial para a oferta de programas complementares para as famílias benefi-

***“A oferta de programas complementares à transferência de renda tem constituído espaço propício para inovações no campo das políticas sociais.”***

ciárias do PBF está materializada na realização de ações em diferentes âmbitos da desigualdade e da exclusão social.

Visando oferecer uma carteira de programas complementares mais coerente e focalizada nas necessidades das famílias inscritas no Cadastro Único, em 2006 e 2007, foi incentivada a realização de parcerias com outros ministérios que se enquadrassem em quatro das categorias do

Índice do Desenvolvimento das Famílias (IDF): acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho e renda; condições habitacionais e cidadania. O que motivou a atuação em torno desses quatro eixos foi a percepção pela Senarc/MDS de que eram os que apresentavam a maior capacidade de impacto sobre as famílias assistidas pelo PBF e sobre as inscritas no Cadastro Único.

O IDF surgiu da necessidade de se ter um indicador que, além de levar em consideração diversas dimensões da pobreza, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pudesse ser construído para cada família e tivesse a capacidade de sintetizar suas características. Assim, o IDF permite calcular o nível de desenvolvimento de uma família e agregar dados sobre o grau de desenvolvimento de bairros, territórios, municípios, estados e países. Pode ser usado tanto em comparações individuais, entre famílias, quanto em nível agregado, entre regiões ou grupos demográficos (BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2006). O IDF é calculado pela Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc/MDS) e se baseia em informações de uma única fonte: o Cadastro Único. Isso significa que as variáveis do cadastro é que servem de referência para a construção do índice e que as comparações entre IDF de famílias diferentes só são viáveis entre as cadastradas. Esse índice trabalha com seis dimensões: vulnerabilidade decorrente da composição familiar<sup>10</sup>; acesso ao conhecimento<sup>11</sup>; acesso ao trabalho<sup>12</sup>; disponibilidade de recursos<sup>13</sup>; desenvolvimento infantil<sup>14</sup>; e condições habitacionais<sup>15</sup>.

Os nove programas complementares que foram articulados pela Senarc/MDS ao PBF em 2006 e 2007, relacionados no Quadro 5, eram programas que já estavam sendo implementados pelos respectivos ministérios executores antes da parceria

firmada com o MDS. Esses programas complementares, após a parceria com a Senarc/MDS, passaram a ter como clientela prioritária as famílias beneficiárias do PBF ou o público potencial das famílias inscritas no Cadastro Único, conforme o que se demonstrava como o mais adequado para cada programa. Essas parcerias proporcionaram, para as famílias pobres e extremamente pobres, a oportunidade de serem incluídas em um amplo conjunto de serviços e políticas federais, satisfazendo as suas necessidades e considerando as suas características.

O estabelecimento de cooperações com o MDS também trouxe benefícios aos ministérios parceiros, como o acesso a informações e relatórios do Cadastro Único, que permitiu realizar melhores diagnósticos para suas próprias políticas e programas, planejá-las com maior nível de segurança e facilitar o seu monitoramento e avaliação. Outro benefício dessas parcerias era a possibilidade de localizar e contatar as pessoas pertencentes ao público-alvo dos programas que estivessem no CadÚnico. A terceira vantagem foi a oportunidade de contar, na implementação e no monitoramento do programa, com o apoio da infraestrutura institucional do Bolsa Família, em todos os municípios e estados brasileiros, do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e de sua rede socioassistencial<sup>16</sup>, composta pelos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS<sup>17</sup>).

Em todas as nove articulações realizadas pela Senarc/MDS em 2006 e 2007, os gestores municipais, as instâncias de controle social (ICS) e os coordenadores estaduais do Bolsa Família foram mobilizados para que pudessem apoiar a divulgação local de cada programa, caso esse fosse oferecido em seu município ou estado, e no incentivo às famílias para a

participação em cada programa, dependendo do perfil por ele requerido. Para isso, a Senarc/MDS contatava os gestores dos municípios, muitas vezes por meio de ofício ou de mensagem eletrônica em formato de mala direta, os informava a respeito das características do programa complementar e fornecia as orientações necessárias para a articulação local. Isso foi realizado, por exemplo, na fase de matrícula do programa Brasil Alfabetizado em 2007, tendo sido mobilizados gestores de cerca de 2.500 municípios; e para a inscrição no Cadastro Único de trabalhadores libertos de condições análogas à escravidão, pelas ações de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A seguir, são apresentadas as categorias que enquadram os programas complementares articulados na esfera federal, em 2006 e 2007.<sup>18</sup>

#### *Acesso ao conhecimento*

Os programas que oferecem acesso ao conhecimento para a população contribuem para a redução da exclusão educacional. Segundo dados do IBGE, 16,3 milhões de pessoas no Brasil eram analfabetas em dezembro de 2006, ou seja, cerca de 12% da população. Entre os responsáveis legais beneficiados pelo PBF, segundo dados do Cadastro Único de 2007, 42,98% possuíam até a 4ª série do ensino fundamental. Nesse contexto, é

**Quadro 5: Programas complementares ao PBF articulados no âmbito federal, em 2006 e 2007**

<b>Categoria</b>	<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Público</b>	<b>Agente Executor</b>
Acesso ao conhecimento	Brasil Alfabetizado	Alfabetização e aumento da escolaridade	Cidadãos com 15 anos ou mais	Ministério da Educação (MEC)
Acesso ao trabalho	Juventude Cidadã (PNPE)	Geração de emprego e renda	Jovens entre 16 e 24 anos	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho	Brasil Local	Articular as potencialidades locais através dos ADS	Microempreendedores	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo	Estímulo à produção através do microcrédito	Agricultores familiares	Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco do Nordeste (BNB) e MDS
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Biodiesel	Inserir as famílias com perfil para os arranjos produtivos	Agricultores familiares	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Condições Habitacionais	Tarifa Social de Energia Elétrica	Conceder desconto na conta de luz	Famílias de baixa renda e baixo consumo energético	MDS, MME, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Condições Habitacionais	Luz para Todos	Expandir o fornecimento de energia elétrica no meio rural	Famílias PBF, Indígenas, Quilombolas, Assentados e Agricultores	Ministério de Minas e Energia (MME)
Cidadania	Agente Jovem	Capacitação de jovens em condições de vulnerabilidade	Jovens entre 15 e 17 anos	MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
Cidadania	Trabalho Escravo	Priorização para recebimento do benefício do PBF, caso tenha perfil	Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao escravo	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

prioritária a articulação de programas que contribuam para o aumento da escolaridade e o acesso ao conhecimento por parte das famílias de baixa renda.

O Brasil Alfabetizado (PBA) é um exemplo de programa articulado ao PBF, visando empreender esforços a fim de ofertar aos beneficiários do Bolsa Família uma ação complementar à transferência de renda para o aumento da escolaridade e a redução do analfabetismo, além de promover a sinergia das ações do poder público no combate à pobreza e à exclusão social. Esse programa teve a adesão de 3.894 municípios em 2006 e potencializou suas ações nos 1.000 municípios brasileiros com maiores índices de analfabetismo no ano de 2007. Nesses dois anos, mais de dois milhões de pessoas foram atendidas pelas turmas de alfabetização.

A articulação entre o PBA e o PBF tem como foco a localização de pessoas com perfil para alfabetização, inscritas no CadÚnico e beneficiárias do Programa Bolsa Família; a mobilização e sensibilização de gestores locais, instâncias de controle social, coordenadores estaduais do PBF e gestores locais do PBA para promoverem a inscrição desses cidadãos no programa; e o monitoramento e a avaliação conjunta das ações e dos resultados da cooperação.

Em 2006 e 2007, o MDS mobilizou gestores do Programa Bolsa Família e as instâncias de controle social em quase 1.500 municípios (incluindo os 1.000 municípios com mais alto índice de alfabetização), para a matrícula de analfabetos beneficiários do Bolsa Família e cadastrados no CadÚnico – que totalizam, segundo relatório do PBF, mais de 11 milhões de indivíduos. Essa ação resultou na matrícula de 442 mil pessoas inscritas no CadÚnico em turmas de alfabetização, das quais 334 mil eram beneficiárias do PBF.

#### *Acesso ao trabalho e renda*

A oferta de ações de trabalho e renda contribui tanto para a redução da exclusão laboral como da exclusão econômica. São programas e ações que dialogam com diferentes estratégias de políticas setoriais (agricultura familiar, desenvolvimento regional e local, economia solidária, empregabilidade etc.) e consideram a especificidade do público a ser atendido e as experiências histórica e territorial diferenciadas do local onde serão implementados. As ações articuladas nessa área em 2006 e 2007 foram: Juventude Cidadã e Brasil Local, executadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o projeto piloto do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e associado aos programas de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil; e o Programa Nacional Biodiesel, executado também pelo MDA.

O Brasil Local (antigo Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária), em articulação com o PBF, tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento local sustentável como uma possibilidade de inclusão produtiva de famílias pobres no mercado de trabalho, em complementaridade à política de transferência de renda. Esse projeto busca promover ações de apoio ao desenvolvimento local, a partir da organização de empreendimentos coletivos solidários. No ano de 2006, o projeto incorporou 636 empreendimentos, totalizando 42.649 associados, e resultou no aumento de empresas legalizadas (com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ) e em benefícios institucionais, sociais, administrativos, produtivos e financeiros (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2007).

### *Condições habitacionais*

Para a diminuição da exclusão sócio-sanitária ou urbano-territorial, são necessárias ações que envolvam a possibilidade de acesso à propriedade de imóvel, à água, ao esgoto sanitário, à coleta de lixo, à eletricidade e à pavimentação, entre outros. As ações articuladas nesse campo foram o Programa Luz Para Todos e o Programa Tarifa Social, ambos em parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME).

O Programa Tarifa Social de Energia Elétrica concede descontos de até 65% na conta de luz às famílias que apresentem baixo consumo de energia elétrica estejam inscritas no Cadastro Único e atendam às condições que as habilitem a ser beneficiárias do Programa Bolsa Família, de acordo com a resolução normativa, nº 253, de 14 de fevereiro de 2007, da Agência Nacional de Energia Elétrica. Há um esforço, tanto para incluir os cidadãos com esse perfil no Programa Tarifa Social quanto para inscrever os beneficiários desse programa no Cadastro Único.

### *Cidadania*

Os programas associados ao exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos e aos serviços de proteção básica de assistência social visam à redução da exclusão política e da cidadania. São ações que promovem o fortalecimento da cidadania, incentivam o protagonismo e a participação política nos processos decisórios, o empoderamento das famílias, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a consciência dos direitos individuais e coletivos. Nesse âmbito, foram articulados os programas Agente Jovem, em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, e o de ação de combate ao trabalho escravo, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A ação de combate ao trabalho escravo, em articulação com o PBF, visa desenvolver ações de reinserção e promoção social dos cidadãos libertados do trabalho escravo em território brasileiro, por meio de sua inscrição no CadÚnico e no PBF, caso apresentem o perfil para participação no programa. Em 2007, 1.453 trabalhadores resgatados, que já estavam no CadÚnico, foram inseridos no PBF. Com relação aos registros dos trabalhadores não inscritos no CadÚnico, foram encaminhadas instruções aos municípios de origem quanto à necessidade de cadastramento desses cidadãos.

### **Estratégia transversal de ação**

A gestão do PBF é uma responsabilidade compartilhada pelo governo federal, estados, Distrito Federal e municípios, cabendo a todos esses atores, entre outras ações, a formulação e implementação de programas complementares às famílias beneficiárias do PBF. De acordo com o decreto que regulamenta o programa (BRASIL, 2004b), cabe aos estados “estimular os municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais, federais, governamentais e não governamentais, para a oferta dos programas sociais complementares” (art. 13, inciso VII); e cabe aos municípios “estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares (art. 14, inciso VII). A cooperação de todos os níveis do governo na implementação de políticas sociais para a superação da pobreza é fundamental, tendo em vista que é no plano de cada território, com suas limitações e potencialidades, que os programas complementares podem encontrar sua escala adequada de formulação e implementação.

A articulação de programas complementares ao PBF apresenta, portanto, uma lógica transversal, na medida em que os programas complementares são constituídos por atividades integradas, reunindo as diferentes esferas de governo e inter-relacionando iniciativas que desenvolvem as capacidades das famílias pobres, com vistas a apoiá-las na busca de alternativas próprias de sustentação. Trata-se de programas criados por diferentes níveis de governo, que se combinam para ampliar os resultados de sua ação.

A oferta de programas complementares à transferência de renda é uma realidade nos níveis municipal e estadual e tem constituído espaço propício para inovações no campo das políticas sociais, tais como: o reconhecimento de demandas de subconjuntos populacionais cada vez mais específicos; a forma como essas subpopulações são envolvidas na formulação e na implementação desses programas; a grande diversidade de temas que têm sido abordados para o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social em seus mais variados âmbitos; e a inclusão de instrumentos para o monitoramento e avaliação de resultados no desenho de alguns dos programas. O Quadro 6 lista alguns dos cerca de 150 programas complementares municipais e estaduais que estavam publicados, em abril de 2009, no Observatório de Boas Práticas na Gestão do PBF<sup>19</sup>, e permite perceber a presença dessas características supramencionadas.

As prefeituras têm financiado a implantação de programas complementares com recursos próprios e com recursos transferidos pelo governo federal. Uma pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizada em 2007, sobre a utilização dos

recursos federais transferidos aos municípios sob a forma do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>20</sup>, apontou que 61% dos 2.633 municípios que responderam ao instrumento enviado pelo MDS desenvolvem ações complementares destinadas aos beneficiários do PBF com esse recurso repassado pelo governo federal para aprimorar a gestão do Programa Bolsa Família. Essas ações consistiram em atividades de acesso ao microcrédito produtivo orientado, geração de trabalho e renda, cursos de capacitação, alfabetização de adultos, entre outras.

Uma análise das experiências de gestão do Bolsa Família enviadas pelos governos municipais e estaduais e publicadas no Observatório de Boas Práticas nos permite realizar algumas constatações interessantes, como o elevado interesse por parte dos municípios e estados na articulação de programas complementares e o fato de que isso está muito presente na gestão local do programa. Das 692 práticas inscritas de março a setembro de 2008, 264 correspondem à categoria de articulação de programas complementares (38% do total). Entre as oito categorias de inscrição de práticas, essa foi a que teve mais experiências inscritas e publicadas. Entre as 26 experiências premiadas de todas as que foram publicadas no observatório de Boas Práticas, sete são de programas complementares. Outra constatação é que há um largo predomínio de ações de programas complementares implementadas pelos governos municipais em comparação com os governos estaduais. Foram 122 boas práticas municipais de gestão do PBF (de um total de 342 municipais), e seis práticas estaduais (para 27 práticas estaduais publicadas). Verifica-se ainda a existência de uma diversidade muito grande em termos do escopo dos programas

**Quadro 6: Amostra de programas complementares articulados pelos governos estaduais e municipais, publicados no Observatório de Boas Práticas, em Abril de 2009**

<b>Título</b>	<b>Ano de publicação</b>	<b>Natureza</b>
Acesso a microcrédito para famílias beneficiárias do PBF	2008	Estadual
Ações socioeducativas do Programa Bolsa Família	2008	Municipal
Alfabetização de jovens e adultos	2008	Municipal
Aprender a aprender e apreender para construção da cidadania	2009	Municipal
Ateliê da família	2008	Municipal
Bom de Bola: educando pelo esporte	2009	Municipal
Capacitar para incluir: construção civil gerando emprego e renda	2009	Municipal
Comunidade e paz é você quem faz	2009	Municipal
Cozinhando com a energia solar	2008	Estadual
Cozinhas comunitárias – Unidades I e II	2008	Municipal
CRAS itinerante	2009	Municipal
Cultivo de tilápias em tanques-redes	2008	Municipal
Educação financeira cidadã para empreendimentos solidários	2009	Municipal
Escola Móvel de Inclusão Digital – Caminhão Digital	2008	Estadual
Fundo Carioca	2008	Municipal
Geração de emprego e renda – Araxá (MG)	2008	Municipal
Gerando oportunidades de inclusão social	2009	Municipal
Grupo de Salgadinhos Básicos	2009	Municipal
Horta Familiar: cultive uma horta e colha qualidade de vida	2008	Municipal
Inclusão social com hortas comunitárias	2009	Municipal
Iogurte de leite de cabra produzido por assoc. de Mulheres do PBF	2009	Municipal
Kerubim Net – programa de inclusão digital	2008	Municipal
Monitoramento e acompanhamento social	2009	Municipal
Mulheres Chefes de Família – Dona Lindu	2009	Municipal
Oficina sócio-terapêutica e comunitária de costura	2009	Municipal
Padaria Comunitária Xakriabá	2009	Municipal
Participação e ação para nossa inclusão	2008	Municipal
PENARUA – Programa Empreendedorismo na Rua	2008	Municipal
Produção solidária – Incentivo à criação de cooperativas	2006	Municipal
Programa Bolsa Trabalho	2008	Estadual
Projeto Acordes da Vida	2008	Municipal
Projeto Cavalgar	2009	Municipal
Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional	2009	Municipal
Projeto técnicas de manejo em cana de açúcar e preparo do álcool	2008	Municipal
Propen – Programa Porta de Entrada	2008	Municipal
Qualificação profissional em tecnologia de sistemas de segurança	2008	Municipal
Salão de beleza popular	2008	Municipal
Utilização do CadÚnico para famílias para política habitacional	2009	Municipal

complementares, com temas de cidadania, incentivo a energias alternativas, produção local, inclusão digital, vinculação de política habitacional à seleção de famílias no Cadastro Único sem moradia adequada, padarias comunitárias, construção de jardins, hortas comunitárias e questões de gênero. Programas que visam à redução da exclusão laboral e econômica aparecem com maior frequência, com ações na área da qualificação profissional e da geração de trabalho e renda que envolvem o acesso ao crédito, o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo e parcerias com o setor privado para absorção de mão de obra qualificada.

Apesar de os governos estaduais estarem menos mobilizados nesse processo, há vários casos de programas complementares estaduais, e o envolvimento desses é muito importante para o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social. O Programa Bolsa Trabalho, por exemplo, é um programa estadual complementar ao PBF executado pela Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda do Pará, que visa à qualificação profissional e à concessão de crédito para micro e pequenos negócios. Esse programa tem o objetivo de proporcionar oportunidades de emprego, trabalho e renda a jovens residentes há mais de três anos no estado, com idade entre 18 e 29 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do PBF e que tenham mais de cinco anos de estudo. Os participantes recebem benefício no valor de R\$ 70,00 por mês, condicionado à participação nas atividades de qualificação profissional e em reuniões trimestrais.

Um importante ator na articulação de programas complementares nos municípios é o Centro de Referência de

Assistência Social (CRAS), espaço de referência da proteção social básica e “porta de entrada” dos usuários à rede socioassistencial. Na execução das atividades de acompanhamento das famílias, a equipe do CRAS realiza um diagnóstico da realidade local, por meio de entrevistas com as famílias, visitas domiciliares e grupos de acompanhamento, e levanta as situações de vulnerabilidade social que podem afetar os vínculos familiares e comunitários. Nas atividades desenvolvidas pelo CRAS, são colhidas informações sobre as vivências de cada família, seus valores, crenças e particularidades, e dados sobre a cultura da comunidade, que podem servir para a adequação da oferta de serviços sociais na localidade às suas necessidades e para encaminhá-las às ações e programas complementares desenvolvidos pela prefeitura.

### Considerações finais

O combate à desigualdade e à pobreza e o apoio às famílias marginalizadas têm constado da agenda social de muitos países em todo o mundo na última década, desde as nações do chamado *Estado do bem-estar social* aos países de renda baixa. As políticas mais expandidas em todo o mundo, na última década, para combater esses problemas têm sido os programas de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza, os quais apresentam muitas diferenças entre si e contam com recursos e cobertura populacional crescentes.

No Brasil, as políticas de transferência de renda têm-se mostrado bastante eficazes, contribuindo para a redução da desigualdade econômica. Entretanto, o fenômeno da desigualdade social costuma ser analisado e enfrentado predominantemente sob uma perspectiva econômica, deixando de ser

abordadas outras de suas dimensões, como as desigualdades educacionais, sanitárias, de gênero, de raça, a “ausência de autoestima, de reconhecimento social, de aprendizado familiar de papéis sociais básicos”, entre outras (SOUZA, 2006).

O PBF constitui uma política que, ao agir em três dimensões – transferência direta de renda; cumprimento de condicionalidades de educação, saúde e assistência social; e a articulação de ações e programas complementares – e focalizar sua intervenção nas famílias pobres e extremamente pobres e em subextratos dessas populações, tem a capacidade de impactar em vários aspectos da exclusão social desses cidadãos, de reduzir seus diferentes níveis de desigualdade e de combater muitos dos fatores determinantes da pobreza. A expectativa é que os programas e as ações complementares, juntamente com o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação, produzam impactos adicionais à transferência de renda, na quebra do ciclo de transmissão da pobreza entre gerações; que reconheçam necessidades de subgrupos populacionais; que reduzam as desigualdades socioeconômicas; e contribuam para a emancipação dos beneficiários do Bolsa Família sob uma perspectiva de longo prazo.

Entre os principais elementos que diferenciam o PBF frente a outros programas de transferência direta de renda do Brasil e do exterior, destacam-se: 1) o caráter descentralizado da execução e da gestão do programa, em que os governos municipais são os responsáveis, entre outras atribuições, pela localização, cadastramento e acompanhamento das famílias pobres que acessam os sistemas de informação do programa, contando com todos os dados relativos ao cadastro das famílias, à concessão dos benefícios

financeiros e ao cumprimento das condicionalidades; 2) o fato de haver gestores em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, e coordenadores em todos os estados da federação, que usualmente estão relacionados às secretarias municipais e estaduais de Assistência Social e ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), o que constitui uma rede capilarizada e fortemente associada com os atores-chave das políticas de assistência social no Brasil; 3) a oferta de ações e programas complementares aos beneficiários das transferências de renda, com a expectativa de contribuir para a redução da desigualdade e da exclusão social em âmbitos específicos da vida das famílias em situação de pobreza; e 4) a existência de uma instância de controle social do programa em cada município, com representação paritária da sociedade civil, pleno acesso às informações do PBF no nível municipal e atribuições consultivas, que têm como objetivo acompanhar a execução e auxiliar na fiscalização da gestão do programa.

A articulação de programas e ações complementares à transferência de renda tem constado da agenda das políticas sociais nos três níveis de governo, de maneira mais intensa no âmbito federal e municipal, provavelmente em função das características do Programa Bolsa Família, que estabelece mais responsabilidades para os gestores desses níveis de governo do que para os estaduais. Os programas complementares têm criado um ambiente propício ao surgimento de ações, programas e políticas de combate à pobreza, alguns desses com características inovadoras no campo das políticas sociais.

O aspecto da transversalidade na articulação de programas complementares está presente sob duas formas. A primeira, pela concepção e oferta desses programas pelos

três níveis de governo, obedecendo às prioridades e às percepções de cada ente federativo em sua área de responsabilidade, conforme os exemplos já citados. A segunda pode ser percebida principalmente no caso dos programas complementares federais, ao contarem com os gestores municipais do PBF e com seus coordenadores estaduais para apoiarem o nível federal em tarefas como a divulgação dessas ações, a localização de potenciais beneficiários de programas em específico, a mobilização do público-alvo beneficiário e em outras ações.

A intersectorialidade também está muito presente na articulação dos programas e ações complementares. A promoção de programas em diferentes âmbitos da exclusão social, nas condições de vulnerabilidade como as citadas por Brugué (2002) para o conceito de cidadania diferenciada, ampliou a capacidade do Estado de atender às necessidades das famílias em situação de pobreza. Além disso, a gestão intersectorial das ações complementares, incentivada pelo decreto de criação do PBF (BRASIL, 2004b), permitiu dar continuidade ao processo de desenvolvimento das famílias pobres e extremamente pobres com, por exemplo, a associação de ações de assistência técnica a pequenos empreendimentos e a programas de microcrédito, o que tornou mais provável o sucesso do empreendimento atendido.

Uma condição necessária para a intersectorialidade e para a transversalidade na articulação de programas complementares é o caráter descentralizado da gestão do programa. O município é responsável por aspectos fundamentais do PBF, tais como o cadastramento das famílias, as visitas domiciliares e o monitoramento do cumprimento das condicionalidades, e tem amplo acesso aos sistemas de informação do PBF e ao CadÚnico.

A disponibilidade de informações e a sensibilização e qualificação desses atores à oferta de programas complementares à transferência de renda, em seu nível de abrangência e responsabilidade, foram fatores que incentivaram os governos municipais e estaduais a ofertarem suas próprias ações e a participarem das articulações federais. Os governos municipais e estaduais possuem o acesso aos sistemas de informação do programa, contando com todos os dados relativos ao cadastro das famílias (Cadastro Único de Programas Sociais), à concessão dos benefícios financeiros (Sistema de Benefício ao Cidadão) e ao cumprimento das condicionalidades (Sistema de Condicionalidades).

Os governos locais, em função de sua proximidade e envolvimento com a população, possuem maior capacidade de identificação das necessidades, de planejamento e de execução das políticas sociais. A gestão local torna as ações relativas à articulação de programas complementares mais efetivas, beneficiando contingentes populacionais mais homogêneos, identificados a partir de informações das famílias inscritas no Cadastro Único. Entre os ganhos obtidos, foi possível verificar a valorização do saber local e da identidade dos atores envolvidos, para a flexibilidade e adaptação das políticas públicas às realidades específicas e para o estabelecimento de parcerias com entidades locais do setor privado.

A institucionalização da participação popular, por meio das instâncias de controle social e por meio de canais de comunicação e publicidade da ação pública, fez surgir espaços públicos de representação e negociação, contribuindo para que as demandas por ações complementares sejam transmitidas aos gestores do programa e para que as ações em implementação sejam

divulgadas à sociedade. Esses espaços permitem que os gestores recebam essas demandas, negociem-nas e trabalhem de forma a atendê-las, implantando ações de interesse da população.

É importante ressaltar que não se tem a pretensão de que a articulação de programas e ações complementares seja a única e tampouco a principal estratégia de combate à desigualdade e à exclusão social no Brasil. A desigualdade decorre de relações de dominação e exploração socioeconômica que são estruturais e politicamente referendadas e que se alimentam da exclusão social, impossibilitam o acesso a bens materiais e culturais produzidos pela sociedade e inviabilizam a participação de certos segmentos da sociedade no comando do espaço público.

Além disso, ainda não foi possível medir o impacto dos programas e ações complementares na redução das desigualdades nos âmbitos da exclusão social, identificados por Young (1989), tais como a laboral, educativa, sócio-sanitária, urbano-territorial e outras. Embora o PBF contribua para a redução da pobreza no Brasil, conforme demonstra recente estudo do Ipea<sup>21</sup>, sua eficácia para a redução de desigualdades em outras esferas ainda precisa ser mais bem dimensionada. Há dificuldades metodológicas para a avaliação do impacto

desses programas em virtude da dificuldade de isolar os fatores intervenientes sobre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, entre as que participaram dos programas.

Apesar do caráter recente dos programas complementares e das dificuldades de monitoramento em cada um, tanto por questões metodológicas quanto pelo deficiente acompanhamento realizado pelos ministérios responsáveis, os resultados obtidos têm sido bastante animadores e sugerem avaliações mais robustas no futuro.

Os resultados verificados com os programas complementares federais; o elevado comprometimento dos governos municipais e estaduais na articulação de programas próprios; as possibilidades que os programas complementares oferecem no enfrentamento dos múltiplos aspectos em que operam os fatores de exclusão social e a disponibilidade de instrumentos adequados para a articulação de programas, como o Cadastro Único, são elementos que permitem vislumbrar a articulação desses programas como mais uma opção na agenda das políticas sociais dos três níveis de governo no Brasil, sobretudo quando se trabalha dentro de uma estratégia de focalização de política.

(Artigo recebido em julho de 2009. Versão final em março de 2010).

---

## Notas

<sup>1</sup> Coeficiente de Gini – medida do grau de concentração da distribuição de renda de uma população, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).

<sup>2</sup> O elemento estrutural significa que é decorrente da industrialização e do processo de acumulação de capital. A dinamicidade consiste em que as fronteiras da exclusão são móveis e fluidas; os índices de risco apresentam extensões sociais e intensidades pessoais altamente mutáveis. A multifatorialidade desse problema requer abordagens integrais em sua definição e horizontais em seus processos de gestão. A dimensão politizável significa que o coletivo pode se auto-organizar e ser

o portador de um novo modelo alternativo com potencial de superação das relações de desigualdade vigentes (BRUGUÉ, 2002).

<sup>3</sup> Young (1989) in Fleury (2004a) considera que a igualdade requer a afirmação de diferenças grupais, e sugere como formato para a cidadania diferenciada a criação de fundos públicos para prover formas de defesa e garantia de representação de grupos oprimidos e a existência de políticas diferenciadas para atender às demandas singulares desses grupos.

<sup>4</sup> As políticas de integração buscavam grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro, com vistas a promover o acesso de todos. As políticas de inserção, que nasceram oficialmente nos anos 1980, seguem a lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas. São entendidas como iniciativas de reequilíbrio para recuperar distância.

<sup>5</sup> É um programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias que possuem crianças e adolescentes, na faixa etária dos 7 aos 15 anos de idade, envolvidos no trabalho precoce, considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante. Para isso, o Peti concede uma bolsa às famílias desses jovens em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los frequentar a jornada ampliada. Essas atividades foram regulamentadas pela Portaria nº 20, de 13/9/2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>6</sup> O Programa Agente Jovem tem como público-alvo jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, que fazem parte de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. Visa proporcionar experiências práticas mantendo a sua permanência no sistema educacional e com a finalidade de inseri-lo no mundo do trabalho. O programa prioriza o atendimento a jovens egressos de programas sociais, como o Peti; que estejam fora da escola; oriundos de programas de atendimento a situações de exploração sexual; e o que estejam sob medida de proteção, aos quais se atribui o cometimento de atos infracionais (egressos ou em liberdade assistida).

<sup>7</sup> Em 2007, o PBF considerava extremamente pobres as famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 per capita. Já as famílias pobres eram aquelas com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 per capita.

<sup>8</sup> O cadastramento das famílias é realizado pelo município, mais especificamente pelo órgão gestor do programa, indicado pelo prefeito no ato da adesão. Na maioria das vezes, trata-se da Secretaria Municipal de Assistência Social.

<sup>9</sup> Há um esforço para que as famílias incorporem a dimensão do cumprimento das condicionalidades na perspectiva de um direito e não de um dever.

<sup>10</sup> Volume adicional de recursos que a família necessita pelo fato de possuir, em sua composição, gestantes, crianças, portadores de deficiência e idosos.

<sup>11</sup> Acesso à alfabetização, escolaridade ou qualificação profissional que, por sua vez, possibilita o acesso a recursos financeiros (via mercado de trabalho) e não financeiros (bens e serviços públicos).

<sup>12</sup> Condições de utilização da capacidade produtiva como fonte de renda, considerando a disponibilidade de trabalho (tempo na ocupação), a qualidade do posto de trabalho (formal ou informal) e a remuneração obtida com o trabalho (em relação ao salário mínimo).

<sup>13</sup> Condições de obtenção de renda para cada membro do grupo familiar e sua sustentabilidade (mercado de trabalho ou transferências).

<sup>14</sup> Acesso a oportunidades para o pleno desenvolvimento das capacidades e potencialidades de cada criança. Abrange aspectos como a proteção contra o trabalho precoce, o acesso à escola, o progresso escolar e a mortalidade infantil.

<sup>15</sup> Condições de vida de uma família, incluindo propriedade de imóvel, acesso à água, ao esgoto sanitário, à coleta de lixo e à eletricidade.

<sup>16</sup> A rede socioassistencial é constituída pela rede de assistência social, juntamente com as redes de saúde, educação, cultura, habitação, e outras. O conceito de rede socioassistencial pressupõe a articulação das ações que se voltam ao destinatário da política de assistência social.

<sup>17</sup> O CRAS, também conhecido como “Casa das Famílias”, é uma unidade pública estatal localizada estrategicamente em áreas de maior vulnerabilidade social do município, que presta serviços de proteção social àqueles que a procuram e buscam atendimento social. O objetivo das atividades do CRAS é prevenir o risco social, fortalecendo os vínculos familiares comunitários e promovendo a inclusão das famílias nas políticas públicas, no mercado de trabalho e na vida em comunidade.

<sup>18</sup> Informações sobre os programas complementares articulados em nível federal pela Senarc/MDS estão disponíveis no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no endereço [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas\\_complementares](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares).

<sup>19</sup> O Observatório de Boas Práticas na Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) é um espaço virtual no sítio do MDS que identifica, reúne e divulga as boas práticas na gestão do PBF, desenvolvendo elos estados e municípios, e apoia a constituição de uma rede de gestores que atuam na implementação e no acompanhamento do programa. Nesse ambiente virtual, podem ser conhecidas as ações desenvolvidas pelos municípios e estados em oito aspectos do PBF: gestão integrada do Bolsa Família, cadastramento de famílias, gestão de benefícios, gestão de condicionalidades, fiscalização, controle social, articulação de programas complementares e acompanhamento familiar. A publicação das práticas representa o reconhecimento do MDS de que aquela experiência local de gestão do programa atingiu os objetivos de contribuir para a redução da pobreza e para a promoção e proteção social das famílias mais pobres. Para acessar o Observatório, digite: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio>.

<sup>20</sup> O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi criado em 2006 e é um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal. Quanto maior o valor do IGD, maior o recurso transferido ao município, que visa incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF em âmbito local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade. O IGD é calculado pela média aritmética das seguintes variáveis: qualidade e integridade das informações constantes no CadÚnico (taxa de cobertura de cadastros); taxa de atualização de cadastros; taxa de crianças com informações de frequência escolar; e taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde.

<sup>21</sup> Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Ipea, 2006 (Nota técnica).

---

## Referências

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Rosane, In: *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil* – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, 2001.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, 2006.

BENDIX, Reinhard. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL, Lei nº 10.836, Brasília, 2004a.

- BRASIL, Decreto nº 5.209, Brasília, 2004b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília. Dezembro, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (2007), Módulo 6 da Capacitação a Distância de Técnicos e Gestores do Programa Bolsa Família, *Programas Complementares*, Brasília. Julho, 2007.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan. De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, n. 33, sept-dec, 2002, pp. 7-45.
- CAMPBELL, Tom – A Pobreza Como Violação dos Direitos Humanos: Justiça Global, Direitos Humanos e As Empresas Multinacionais. In: *Pobreza E Desigualdade no Brasil – Traçando Caminhos Para a Inclusão Social*. Org: Jorge Werthein e Marlova Jovchelovitch Noletto, Brasília, UNESCO, 2004.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.
- CASTILHO, José Roberto Fernandes. Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão. Acessado em: 11/06/2004. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/cid\\_expressao.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/cid_expressao.html)
- CAVIOTO, J; ARRIETA, R. Nutrition, mental development and learning. In:
- FALKNER, F, TANNER, J. (eds). *Human Growth: a comprehensive treatise*, 2 ed., v. 3. New York: Plenum Press, 1986. [http://www.mds.gov.br/secretarias/protecao\\_social\\_basica\\_juventude.pdf](http://www.mds.gov.br/secretarias/protecao_social_basica_juventude.pdf) <http://www.mds.gov.br/institucional/o-ministerio/missao>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, 2002.
- FLEURY, Sônia. *A expansão da cidadania*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, 2004 (a), mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais e Cidadania*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, 2004 (b), mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Bolsa Família exclui 2,2 milhões de famílias do benefício*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0701200902.htm>. Acessado em: 07/01/2009.
- FRASER, Nancy. Redistribución, reconocimiento y exclusión social. Universidad Javeriana. Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas. *Seminario Internacional – Memorias*. Colombia: Ed. UniJaveriana, 2003.
- FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R.. *Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions*.
- FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária – Fomento e apoio ao desenvolvimento local, com vista à geração

de trabalho, emprego e renda: Aplicação de questionários e elaboração de diagnósticos. Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2007, mimeo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Revista Desafios do Desenvolvimento*. 2007. Acessada em: 10/08/2009. Disponível em: [http://desafios.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=2482](http://desafios.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=2482) .

JUNQUEIRA, L.A.P. *Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade*. Saúde Social, 6(2): 31-46, 1997.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdade e pobreza: lições sobre Amartya Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, 2000.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política – Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Octubre, n. 3, 1997.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1967, pp. 57-114.

MEDEIROS, Marcelo, Brito, Tatiana & Soares, Fábio: Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil – IPEA, junho, 2007.

MENICUCCI, T.M.G. *Gestão de Políticas Públicas: Estratégias Para Construção de Uma Agenda*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2006.

PREBISH, Raúl. Dependencia, interdependencia y desarrollo. *Revista de La CEPAL*, n. 34, Abril de 1988.

Relatório Sintético Sobre a Evolução dos Indicadores de Pobreza e Desigualdade no Ceará, elaborado pelos pesquisadores Flávio Ataliba Barreto e Carlos Alberto Manso, do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP), do Curso de mestrado em Economia (Caen), da Universidade Federal do Ceará (UFC). Para elaborar o levantamento, foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2005, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

REIS, Liliane G. da Costa. Administração – Noções Gerais, Conceitos básicos. Disponível em: [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br), julho de 2007.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros; CÂMARA NETO, Isnard de Albuquerque. *A Evolução do Conceito de Cidadania*. Departamento de Ciências Sociais e Letras da Universidade de Taubaté. SD.

SANTOS, Boaventura. *Pelas mãos de Alice – o social e o político na pós modernidade*. Lisboa: Afrontamento.

SEN, Amartya Kumar. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press. 1992.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. 500 anos de uma cidadania excludente. Acessado em: 11/06/2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/>

SOUZA, Jessé. *Política e desigualdade social*. 2006, mimeo.

YOUNG, Iris Marion. *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*. Ethics, no. 99. 1989.

- \_\_\_\_\_. Democracia y justicia social. Universidad Javeriana. Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías: condiciones para la convivencia y seguridad democráticas. SEMINARIO INTERNACIONAL – MEMORIAS. Colombia: Ed. Unijaveriana, 2003.
- WORLD BANK. *Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs: a review of programs in Latin America and the Caribbean*. v. 1, n. 1, March, 2007.

**Resumo – Resumen – Abstract****Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família***Trajano Augustus Quinhões e Virgínia Maria Dalfior Fava*

O artigo analisa a estratégia implementada em 2006 e 2007 pelo Programa Bolsa Família (PBF) para a articulação de programas complementares às transferências condicionadas de renda, enfatizando sua contribuição para o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social no Brasil, e apresenta resultados preliminares alcançados por alguns destes programas executados em nível federal. A articulação de programas complementares possibilita o reconhecimento de necessidades de grupos populacionais em situação de risco social e promove a oferta de ações específicas para as suas necessidades, para uma inclusão cidadã diferenciada. A estratégia implementada em 2006 e 2007 foi caracterizada pela intersectorialidade e transversalidade e a criação de um espaço propício para o desenvolvimento de inovações no campo das políticas sociais. Apesar do caráter recente dos programas complementares e das dificuldades de monitoramento, os resultados obtidos em programas federais e o comprometimento dos governos municipais na articulação de programas municipais demonstram que essa pode ser uma opção na agenda das políticas sociais dos três níveis de governo no Brasil.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, programas complementares, transversalidade e interdisciplinaridade.

**Intersectorialidad y transversalidad: la estrategia de los programas complementarios al “Bolsa Família”***Trajano Augustus Quinhões y Virgínia Maria Dalfior Fava*

Analiza la estrategia implantada en los años 2006 y 2007 por el Programa Bolsa Família (PBF) para la articulación de programas complementarios a las transferencias condicionadas de rentas, enfatizando su contribución para el enfrentamiento de la desigualdad y de la exclusión social en Brasil. Presenta resultados preliminares obtenidos por algunos de esos programas implantados al nivel del gobierno federal. La articulación de programas complementarios posibilita el reconocimiento de las necesidades de grupos poblacionales en riesgo social, y promueve la oferta de acciones específicas para sus necesidades y para una inclusión social ciudadana diferenciada. La estrategia implantada en los años 2006 y 2007 fue caracterizada por la intersectorialidad y transversalidad, y la creación de un espacio oportuno/propicio para el desarrollo de innovaciones en el campo de las políticas públicas sociales. A pesar del carácter reciente de los programas complementarios y de las dificultades de control, los resultados obtenidos en los programas de nivel federal y el comprometimiento de los gobiernos municipales demuestran que esa opción es posible estar inserida en la agenda de las políticas sociales de los tres niveles de gobierno en Brasil.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Família, programas complementarios, intersectorialidad y transversalidad.

**Intergovernmental and among sectors approach: the strategy of the complementary programs to “Bolsa Família”***Trajano Augustus Quinhões and Virgínia Maria Dalfior Fava*

The paper analyzes the strategy of Complementary Programs to the conditional cash transfers implemented in 2006 and 2007 by the Bolsa Família Program (Family Grant Program), with a focus in the reduction of inequality and social exclusion in Brazil, and presents initial results of some of

the programs that were implemented by the central government. The complementary programs require the identification and the governmental recognition of needs and vulnerabilities, and to give voice to specific groups and populations, promoting a distinct citizenship inclusion. The strategy had an approach among sectors and also an intergovernmental approach and created an innovative social policies environment. In spite of the complementary programs recent implementation and its difficulties in monitoring and evaluation, the results identified in some central government complementary programs and the municipalities commitment suggest that this strategy should be in the governmental agenda in the three levels of government in Brazil.

**Keywords:** Bolsa Família Program, complementary programs, intersectoral and intergovernmental approach.

---

Trajano Augustus Tavares Quinhões

É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997. Em 2007 atuou como coordenador-geral de Gestão do Programa Bolsa Família, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas. Contato: [trajano.quinhoes@mma.gov.br](mailto:trajano.quinhoes@mma.gov.br)

Virgínia Maria Dalfior Fava

Atua na Coordenação-Geral do Programa Bolsa Família, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desde 2007. É psicóloga e mestre em Ciências do Comportamento pela Universidade de Brasília. Contato: [virginiafava@gmail.com](mailto:virginiafava@gmail.com)

# A gestão da informação e a modelagem de processos

*Silvânia Vieira de Miranda*

## **Introdução**

A definição e a racionalização das informações são de fundamental importância para o alcance dos objetivos estratégicos de uma organização, tanto no setor privado quanto no setor público. No entanto, existe diferença de abordagem do processo de gestão da informação (GI) entre as instituições do setor público e as organizações do setor privado, devido ao fato de que as organizações públicas normalmente gerenciam informações em nome do governo e devem cumprir certas obrigações perante a sociedade, com respeito ao trato da informação. Entende-se que a compreensão e o estudo dos fluxos de informações como processos que agregam valor à informação podem ser explorados para a promoção da governança do setor público. Um dos exemplos de clareza no tratamento de processos informacionais pode ser visto na página do Governo do Canadá, que apresenta, no seu Portal para a Gestão da Informação, um modelo de maturidade de gestão<sup>1</sup> em cinco níveis, sendo que os quatro primeiros estão relacionados às condições dos processos e práticas de gestão da informação.

O presente estudo apresenta breve revisão da literatura sobre a gestão da informação e sobre a diferença entre gerenciar informações em organizações públicas e privadas, conceitos de modelagem de processos e estudo de caso. A modelagem de processos é tratada como um dos itens de gerenciamento necessários para alcançar nível maior de racionalização. A proposta de metodologia para mapeamento e descrição de processos de GI incorpora as ideias de racionalização, controle e maturidade crescente. Apresenta, também, os resultados já obtidos em trabalho prático de modelagem realizado em uma organização pública. A experiência ainda é recente e não atingiu maiores graus de maturidade, mas já apresenta resultados promissores.

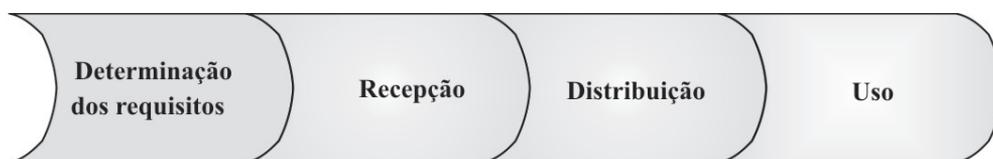
### **A gestão da informação (GI) e as organizações públicas**

O gerenciamento da informação, segundo Davenport (1997), é um conjunto estruturado de atividades que espelha a forma pela qual uma organização captura, distribui e usa informação e conhecimento. Definir e pensar na GI como processo enfatiza medição e busca de melhorias. Processo pode ser qualquer atividade ou conjunto de atividades que transforma recursos em produtos (entradas em saídas), e possui mecanismos de controle e verificação de qualidade. Ou, ainda, uma

seqüência de atividades que transforma insumos em produtos, agregando valor (MIRANDA E STREIT, 2007).

O processo de gestão de informações inclui várias fases ou etapas, dependendo da abordagem com a qual se está trabalhando. Na definição de Davenport (1997), um processo genérico de gestão da informação (GI) é composto de quatro fases: determinação dos requisitos ou necessidades de informação, captura, distribuição e uso das informações. Uma representação do processo genérico da GI encontra-se na Figura 1.

Na fase de determinação de requisitos, definem-se as necessidades de informação, envolvendo a identificação de objetivos e a combinação entre objetivos e usos da informação. A fase de recepção pode envolver atividades de: monitoramento do ambiente, categorização das informações em uma estrutura relevante, formatação e representação da informação. Documentos são, normalmente, uma forma de representar a informação com determinada estrutura e contexto. A fase de distribuição da informação envolve a conexão de gestores e usuários da informação. Nessa etapa, define-se, por exemplo, qual a mídia mais apropriada, quais os usuários para cada tipo de informação e qual a estratégia mais adequada para levar uma informação específica ao seu usuário. A fase final do processo de gestão é a referente ao uso da informação, na qual podem ser estabelecidas



Fonte: Davenport (1997).

**Figura 1: Processo genérico de gestão da informação (GI)**

várias formas de melhorias, como: medições, contextualização e incorporação de medidas de uso na avaliação de resultado (DAVENPORT, 1997).

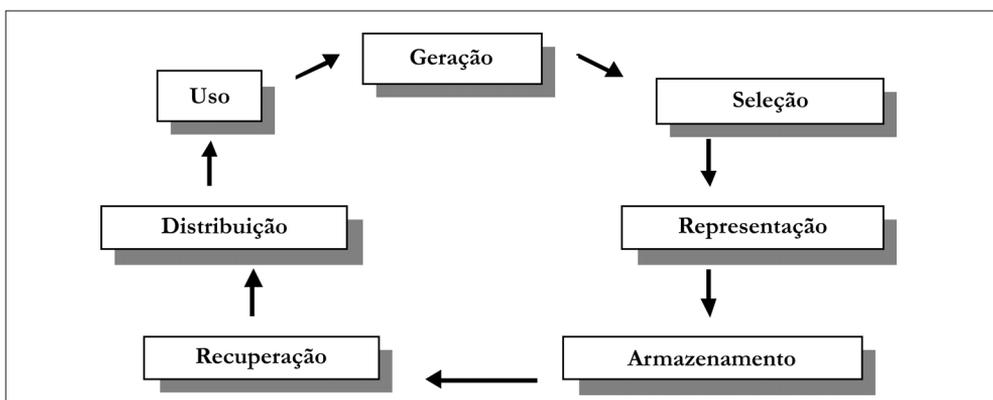
Fazer gestão da informação significa dirigir e dar suporte efetivo e eficiente ao ciclo informacional de uma organização, desde o planejamento e desenvolvimento de sistemas para receber as informações à sua distribuição e uso, bem como sua preservação e segurança. A informação é um recurso estratégico que deve estar alinhado aos requisitos legais e políticos do negócio e, como qualquer recurso, deve ter sua produção e uso gerenciados adequadamente.

O planejamento organizacional deve incluir aspectos ligados à GI: o ciclo de captação, recebimento, criação e distribuição de informações precisa fazer parte de um programa que objetiva assegurar a eficiência e eficácia dos processos informacionais. A infraestrutura de gestão, a de tecnologia de informação e a de recursos humanos devem ser bem planejadas. Isso envolve: estratégia (visão, orientação, planos, políticas e financiamento); arquitetura operacional (modelo operacional, segurança, dados, aplicativos, tecnologias

e redes – infraestrutura para gestão); e capacidade organizacional (competências, metodologias, aprendizagem). A estratégia direciona a construção da arquitetura operacional e a integração da cadeia de valores dos processos informacionais (relação com os parceiros, avaliação da receptividade do público), com base nas competências existentes e desejáveis para atingir os objetivos traçados.

A GI deve ser realizada com base em políticas bem traçadas, arquitetura bem desenhada e gestão do ciclo de vida da informação, de maneira que os serviços e produtos possam servir adequadamente aos clientes. Isso significa encarar o processo da gestão da informação do ponto de vista do ambiente como um todo, incluindo arquitetura e tecnologia da informação; estratégias, políticas e comportamentos ligados à informação; processos de trabalho; e pessoas. Portanto, a gestão da informação deve considerar:

- integração de diversos tipos de informação (estruturada, não estruturada, automatizada, não automatizada, textos, áudio, vídeo etc.) e reconhecimento das tendências à mudança;



Fonte: Ponjuán Dante (1998)

**Figura 2: Ciclo de Vida da Informação**

- ênfase na observação e descrição;
- foco nas pessoas e no comportamento informacional.

A representação do ciclo de vida da informação, disposta na Figura 2, é uma das mais utilizadas, mas mostra apenas as fases e sua natureza circular. A informação expressa interações de pessoas e grupos em um contexto histórico. Suas condições de produção, intermediação e uso não são iguais e essa desigualdade se reproduz em termos de oportunidades de acesso e uso. Nem todos os agentes socioeconômicos têm o mesmo acesso à informação, nem podem transformar a informação em conhecimento com a mesma eficiência, o que provoca assimetrias. O Estado, por intermédio de seus agentes, pode cumprir um papel com relação à assimetria informacional: ele concorre para “equilibrar” as condições de acesso e uso da informação (MIRANDA E STREIT, 2007). O artigo 170 da Constituição Federal do Brasil estabelece que a ordem econômica deve observar os princípios da função social da propriedade, da livre concorrência, e da defesa do consumidor. A ação regulamentar do Estado torna-se importante para prover informações que proporcionem maior poder de barganha da sociedade civil no que se refere aos grupos econômicos mais poderosos e organizados, por exemplo.

Gestores governamentais podem adotar diferentes definições para gestão da informação: gestão de todos os formatos de informação dentro de um planejamento comum; planejamento, orçamento, manipulação e controle da informação durante todo o seu ciclo de vida; gestão coordenada dos recursos de uma organização fundamentada sobre a informação (MIRANDA E STREIT, 2007). Uma organização pública tem vários objetivos ao gerir

informações: cumprir uma missão; assegurar o acesso (ou a privacidade) de um cidadão ou empresa a determinadas informações de interesse público; prestar contas à sociedade sobre os programas e serviços sob sua responsabilidade; tornar mais transparentes as ações e decisões do governo; preservar os registros sociais, econômicos e históricos do país etc. Uma organização privada obedece às necessidades do seu negócio. A gestão da informação em organizações públicas pode guardar peculiaridades com a esfera privada, devido às diferenças e singularidades em relação aos objetivos e à análise custo/benefício dos processos informacionais.

A gestão da informação em uma organização pública deve ter como guias a visão de futuro, a missão e os objetivos institucionais expressos por leis e regulamentos, aos quais a instituição deve obedecer. Prover informação de qualidade deve resultar em serviços que atendam às necessidades dos cidadãos; conquistem a confiança pública e a credibilidade; aumentem a produtividade; e reduzam os custos da administração pública. Uma política de gestão de informações leva em conta a complexidade do ambiente e oferece orientação sobre a maneira pela qual a informação deve ser criada, utilizada e conservada. Em organizações governamentais, ela objetiva o cumprimento de mandados (leis e regulamentos); o apoio aos programas e serviços do governo; a realização de suas prioridades estratégicas; e a capacidade do governo para satisfazer suas obrigações em matéria de responsabilidades prescritas pela lei. A GI deve-se preocupar em proteger a informação pessoal, apoiar a tomada de decisão e formular políticas claras de prestação de informações e serviços em programas de qualidade.

A proposta desenvolvida no componente organizacional – objeto de estudo – foi tratar a GI como processo e, em uma perspectiva de níveis de maturidade, atingir níveis crescentes de governança. Dentro de um planejamento estratégico, significaria melhorar a eficiência e a eficácia das práticas de gestão existentes.

Modelos de maturidade são abordagens que procuram prover melhorias em processos, fornecendo à organização elementos essenciais para torná-los mais efetivos. O Modelo Integrado de Capacidade de Maturidade (*Capability Maturity Model Integration – CMMI*), por exemplo, embora seja uma abordagem que na sua origem esteve voltada para o desenvolvimento de *software*, pode ser usado como guia para melhorar a gestão de projetos de uma organização ou de partes dela. Apesar de as descrições dos níveis de maturidade de gestão da informação serem bastante abrangentes, observa-se a importância da abordagem baseada em processos para a promoção de melhores práticas.

### **Proposta para modelagem e descrição de processos de gestão da informação**

Segundo Baldam et al (2007), o aumento das exigências de transparência nas transações executadas pelas organizações é um dos fatores que explica o interesse pela modelagem de processos. Outros fatores são: a resposta às crescentes exigências de responsabilidade social; a evolução intensiva da tecnologia da informação; e a necessidade de dar papel mais relevante aos usuários dos sistemas, passando a reconhecê-los como responsáveis pelos processos. A modelagem de sistemas baseada em modelagem do estado futuro de processos de trabalho

otimizados passou a ser considerada opção para construir sistemas mais aderentes às necessidades dos negócios e dos usuários.

Pensando a GI dentro de um modelo de maturidade, e na fase inicial em que os processos e práticas ainda estão fragmentados, a modelagem de processos de informação é passo inicial no sentido de organizar o ambiente de gestão. A modelagem dos processos de informação, baseada no ciclo de vida, pode delinear ações de melhoria mais eficientes. As etapas do ciclo de vida da informação podem ser consideradas processos, possibilitando a otimização da capacidade de gestão.

A modelagem busca verificar o alinhamento entre as atividades executadas e o objetivo do negócio (eficácia), e a adequação entre o consumo de recursos e os produtos gerados (eficiência). A modelagem de processos é uma ferramenta gerencial analítica e de comunicação (VILLELA, 2000). Sua utilização permite:

- identificar os processos-chave, suas demandas e produtos;
- identificar eventuais atividades redundantes e processos (subprocessos) que não participem de objetivos traçados para a organização;
- identificar relacionamentos críticos (sequências e interações) entre processos e subprocessos;
- identificar necessidades de informação, de construção de sistemas, e de elaboração de produtos e serviços específicos;
- avaliar complexidade, eficiência e eficácia dos processos e subprocessos (relação custo/benefício);
- averiguar o alinhamento dos processos com as funções de uma unidade organizacional e/ou de uma organização;
- aprofundar o entendimento dos processos e subprocessos existentes,

registrando e disseminando o conhecimento gerado;

- aprofundar o conhecimento relativo à capacitação necessária para atuar em determinado processo ou subprocesso;

- identificar críticas, contribuições e oportunidades de inovação, e propor melhorias e aperfeiçoamentos para a gestão de processos.

Entende-se que a modelagem de processos, dentro de uma abordagem de níveis de maturidade, pode ser utilizada não apenas para obter maior entendimento da GI como também para traçar horizontes de desenvolvimento da governança corporativa. A modelagem pode compreender quatro fases: o planejamento (diagnóstico ou definição dos processos a serem mapeados e da metodologia a ser utilizada); o mapeamento dos processos; o monitoramento (criação dos mecanismos de controle e verificação de qualidade); e uma fase de intervenções para atingir mais eficiência e efetividade na gestão dos processos de informação, alcançando, assim, maiores níveis de maturidade.

### **Diagnóstico inicial para modelagem de processos**

Antes de iniciar a modelagem e a descrição dos processos, é interessante realizar um diagnóstico para subsidiar a realização do trabalho. Nesse contexto, é de fundamental relevância conhecer a estrutura organizacional onde os processos operam, as estruturas formais de comunicação existentes no ambiente, as técnicas de gestão e as tecnologias utilizadas na organização. É necessário, ainda, determinar as fronteiras do processo de GI e os subprocessos a serem mapeados; os acionadores, os resultados e as consequências de cada processo; se o processo de GI envolve mais de uma unidade ou

subunidade organizacional, e quais os grupos envolvidos; o nível de detalhamento da modelagem; e o conjunto de técnicas e formas de representação a serem usadas (o tipo de mapa).

### *O uso da informação na organização*

A estrutura organizacional é a forma pela qual se ordenam todos os elementos de uma instituição em relação às suas atribuições, responsabilidades e relacionamentos. Essa estrutura influi no modelo dos processos de comunicação e de gestão das informações. As organizações processam e geram informações para diminuir a ambiguidade e a incerteza providas do ambiente em que atuam, e para elaborar produtos e serviços informacionais.

Organizações complexas padronizam a comunicação, mantêm a informação relevante com o uso de mecanismos formais de documentação e desenvolvem nichos de estabilidade para a ação. O número de unidades (departamentos) em uma organização reflete sua complexidade e necessidade de processamento da informação para uma performance efetiva. As organizações burocráticas podem ser consideradas similares a estruturas mecânicas, que têm uma hierarquia muito delineada; e as organizações públicas são, normalmente, burocráticas. Isso indica que o processo de gestão da informação nas organizações públicas obedece, normalmente, a uma cadeia de decisão vertical e definida, dividida em funções. A redução da ambiguidade e da incerteza ocorre de cima para baixo, provendo a base da cadeia de decisões com tarefas e responsabilidades claramente especificadas. O formato mais comum em organizações públicas costuma ser o tradicional organograma, que especifica uma estrutura mais ou menos “piramidal” (MIRANDA, 2007).

As tecnologias de trabalho e as de informação, usadas em um ambiente, também influem no processo de organizar a informação. Tecnologias para transformação de recursos podem ter dois componentes: um intelectual – políticas, metodologias, critérios, regras e procedimentos –, e outro de máquina – uso de ferramentas e equipamentos para efetuar as operações (TAYLOR, 1986). No caso das tecnologias da informação, a parte intelectual fica, normalmente, por conta dos critérios e procedimentos que estabelecem as rotinas e regras de uso da informação, as quais podem ser transformadas, com ajuda de alguma tecnologia de máquina (*hardware e software*), em sistemas de informação automatizados ou não.

Normalmente as pessoas se reportam de maneira formal aos seus superiores, de acordo com a hierarquia funcional da organização. Mas também é comum existirem estruturas horizontais e transversais de comunicação, geradas para facilitar e agilizar a solução de problemas específicos que não necessitam passar pela estrutura formal de decisão, ou mesmo para “driblar” essa estrutura. A diferença entre as estruturas formais e informais é tanto maior quanto mais rígida e vertical é a organização. Entende-se que a identificação dos canais informais de comunicação pode ajudar a realizar o mapeamento dos processos de GI com maior rapidez e fidedignidade.

#### *Metodologia e técnicas de representação*

Entende-se que o trabalho de modelagem de processos deve estar fundamentado em uma proposta metodológica. Assim, após concluir o diagnóstico do ambiente e identificar os processos de gestão a serem modelados, deve-se escolher a forma pela qual o mapeamento vai

ser realizado e a representação do mapa, deixando-se registradas as técnicas escolhidas e os motivos da escolha. Para modelar atividades, tarefas, documentos etc. pertencentes a um determinado processo, a literatura apresenta diversas técnicas que podem ser aplicadas na área da GI. O conjunto de técnicas mencionado nesta seção compõe uma proposta de metodologia, entendida como capaz de gerar

**“A definição e a racionalização das informações são de fundamental importância para o alcance dos objetivos estratégicos de uma organização.”**

informações suficientes para realizar a modelagem com êxito.

Inicialmente, a pesquisa documental pode ser usada para fazer um inventário dos documentos, das informações, das tarefas etc. existentes no ambiente por meio, por exemplo, da consulta aos regulamentos e aos manuais de procedimentos e rotinas existentes. Assim como os documentos, as pessoas podem ser uma

fonte importantíssima de informação para o mapeamento de processos. Entrevistas com as pessoas que realizam tarefas-chave nos processos escolhidos podem trazer grande contribuição. Reuniões de trabalho com grupos de profissionais que realizam atividades ou tarefas de um mesmo processo também podem ser utilizadas para triangular informações geradas com o uso de outras técnicas. Uma técnica que pode ser usada nesse caso é o grupo focal ou discussão em grupo. Além disso, a própria observação dos processos de trabalho pode contribuir para gerar informações para o mapeamento (MIRANDA, 2007). Esse grupo de técnicas permite obter acesso tanto ao conhecimento já registrado sobre os processos quanto ao conhecimento tácito ainda não registrado. As técnicas podem ser usadas em um contínuo ou alternadamente; mas, no seu conjunto, podem permitir que o entendimento seja paulatinamente estendido e ao mesmo tempo aprofundado. É importante que o processo como um todo fique devidamente registrado e documentado para futuras consultas, revisões e propostas de melhoria.

O mapa dos processos é uma forma de representar o uso dos recursos existentes em um dado ambiente, explicitando interações e relacionamentos (atividades, recursos, controles, produtos etc.). Segundo Marrelli (2005), é a descrição passo a passo das ações tomadas pelas pessoas ao usarem um conjunto específico de recursos para produzir um conjunto definido de produtos. O mapa mostra os recursos, os usuários, a sequência de ações tomadas e os resultados do processo de trabalho em forma de matriz ou de fluxo. Também pode incluir tempo, condições de trabalho, consequências, *feedback* etc., e

pode abranger um grupo de trabalho, uma unidade organizacional ou a organização como um todo.

Mapa de um processo é uma “fotografia” que representa como os recursos (entradas) são transformados em produtos (saídas). Existem várias técnicas que podem ser usadas para representar o mapa de um processo de trabalho (neste caso, o processo de GI). Essas técnicas geralmente mostram o processo mediante a organização do conjunto de informações coletadas sobre ele de forma compreensível, com o uso de símbolos predefinidos. Cada uma delas possui vantagens e desvantagens, virtudes e limites. A escolha da forma de representação depende do objetivo pretendido com o mapeamento, dos resultados que se quer obter, do ambiente a ser representado, do tempo para a realização do trabalho etc. Algumas das técnicas de representação mais conhecidas são: o Fluxograma ou diagrama de fluxo; o IDEF (*Integration Definition for Function Modelling*); o LOVEM-E (*Enhanced Line of Visibility Enterprise Modelling*); o E-TOM (*Enhanced Telecommunications Operations Map*); o EPC/ARIS (*Architecture of Integrated Information Systems*); e o BPM (*Business Process Modelling Notation*).

Uma descrição de processo, segundo Alvarenga Neto (2004), deveria incluir entradas, recursos, controles e a interligação dos processos. Brain et al (2005) ressaltam que é interessante eger, primeiramente, os elementos a serem representados no mapa, para então escolher a técnica mais adequada. Uma das formas de escolher a técnica adequada é preparar um quadro com os requisitos de modelagem que se quer representar e verificar qual técnica atende melhor a esses requisitos. Esse tipo de exercício facilita a escolha da técnica de representação a ser usada. Entende-se que a melhor técnica é, provavelmente, aquela

cujos formatos sejam mais facilmente assimiláveis dentro do ambiente a ser mapeado.

### **A prática da modelagem**

Após a realização do diagnóstico (identificação dos processos e das tecnologias empregadas, estudo da estrutura e fluxos de informação etc.) e a escolha das técnicas de mapeamento e de representação dos mapas, inicia-se o trabalho de campo.

A proposição e a apresentação de um projeto para a modelagem objetivam explicitar os fundamentos do trabalho e torná-lo conhecido para o público-alvo, clarificando seus propósitos, sua metodologia e os resultados pretendidos, com apoio do diagnóstico realizado. Isso facilita o nivelamento conceitual da equipe de modelagem e diminui as resistências ao fornecimento das informações. Além disso, pode contribuir para motivar as pessoas com relação ao trabalho, porque poderão compreender os objetivos e ter uma visão prévia de como serão atingidos. Vale lembrar a importância da elaboração de cronograma inicial de trabalho, levando em conta todas as fases de modelagem. Deve ficar claro que o desenvolvimento dos trabalhos vai depender, em grande medida, das pessoas e que, portanto, o cronograma é apenas indicativo.

#### *Mapeamento dos procedimentos e rotinas*

Os processos da área de GI em organizações públicas são desenhados para atender à missão da organização. Os fatos geradores dos processos da GI são, portanto, regulamentos emitidos que fornecem a base legal para a exigência das informações captadas, seus formatos, periodicidade, formas de controle etc. Tais processos visam, entre outros objetivos,

elaborar e fornecer produtos ou serviços de informação, tanto para consumo interno (em processos de negócio) como para distribuição à sociedade, como indicativo do cumprimento de funções institucionais. Os usuários internos do processo informacional são as unidades da organização, que se encarregam de cumprir partes da missão institucional. Os usuários externos podem ser pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras, pessoas físicas nacionais e estrangeiras, outros órgãos governamentais nacionais e estrangeiros.

Os processos essenciais de GI devem ser explicitados, bem como seus sub-processos. O objetivo de cada processo deve ser caracterizado, e também suas formas de controle e regras de negócio. Os acionadores dos processos e as formas de acionamento devem ser identificados. É importante identificar em cada processo: os clientes, as informações usadas, os produtos e serviços gerados, os sistemas de informação envolvidos, as interfaces com outros processos, a sequência principal das atividades e os fluxos de informações. O nível de uso e os formatos das tecnologias de informação utilizadas no ambiente devem ser levados em consideração para que se possa propor melhorias. Os sistemas de informação, automatizados ou não, deverão ser identificados; e o seu funcionamento e conexão com os processos mapeados precisam ser avaliados. É possível que a melhoria de algum processo dependa, em algum grau, da melhoria de um sistema de informação que funcione em conexão com um processo.

Entendendo que, no cumprimento de sua missão, a organização pública deva agir com responsabilidade social, deveria-se também avaliar uma forma de dimensionar os custos das tarefas e processos. Se a

organização possuir um sistema de custos implantado, este poderá ser utilizado, mas sua falta não impede o mapeamento dos custos das tarefas e dos processos. Outro ponto a ser considerado são as competências para realizar cada tarefa em cada processo. Se a organização contar com a descrição de suas competências, esta poderá ser aproveitada. Caso contrário, também há possibilidade de incluí-la como objetivo para o mapeamento.

### **Os mecanismos de controle e verificação de qualidade**

Com o mapeamento concluído, as restrições, os problemas, os desvios, e os riscos existentes em cada processo devem ser avaliados. A avaliação permitirá que sejam identificadas possíveis melhorias no funcionamento, fluxo, resultados etc. dos processos de GI. Os problemas existentes devem ser listados para que formas de racionalização dos processos e do uso das informações possam ser avaliadas. Para isso, é interessante identificar os pontos fortes e fracos de cada processo, os impactos e os riscos envolvidos.

Para avaliar o custo total de cada processo e verificar a relação custo/benefício do processo de gestão da informação, é necessário listar as unidades e subunidades envolvidas nos processos, as pessoas alocadas e os recursos físicos utilizados. De posse dos dados sobre os custos, é preciso avaliar propriamente os valores criados nos processos, dadas as especificidades das organizações públicas. Uma técnica que ajuda nessa avaliação é a do desenho da cadeia de valor do processo, a qual tenta discriminar o ordenamento sequencial da criação de valor para o produto final do processo analisado. Podem existir fases que não agreguem valor e, nesse caso, deveriam ser as primeiras a serem raciona-

lizadas ou mesmo automatizadas, visando à redução de custos, para não onerar todo o processo.

Com base nessas análises, pode-se iniciar a construção de indicadores de produtividade e de resultado para avaliar a efetividade dos processos e o uso da informação no processo de gestão. Com o uso dos indicadores, os progressos podem ser avaliados de acordo com os níveis de maturidade que se quer atingir.

### **Propostas de melhoria**

Após a análise de risco e custo/benefício e com base nos indicadores, podem ser preparadas as propostas de racionalização e as possibilidades de melhoria. A decisão de adotar ou não melhorias vai depender de quão bem aceito e conduzido foi o mapeamento, e do apoio oferecido pela gerência às sugestões feitas. As propostas de melhoria podem permitir o estabelecimento de cronograma de implementação de acordo com níveis de maturidade a serem alcançados e estimativas do tempo para atingi-los. Na elaboração do relatório final, devem ser descritos os impactos decorrentes dos riscos vislumbrados nos processos, caso os problemas detectados não sejam solucionados.

### **Mapeamento da área de gestão de informações em uma organização pública – Estudo de Caso**

O objetivo estabelecido para o trabalho de modelagem dos processos de GI da unidade organizacional, na instituição pública sob análise, foi racionalizar e uniformizar procedimentos e processos nas várias subunidades responsáveis por gerir as informações corporativas. O nível de maturidade da área de GI da unidade organizacional era inicial. Portanto, a

modelagem foi um dos primeiros passos para atingir maior nível de conhecimento dos processos para, então, pensar em racionalização. O papel da unidade organizacional, que é responsável pela gestão de grande parte das informações corporativas da organização pública sob análise, pode ser descrito como identificar, selecionar, adquirir, preservar e distribuir informações para o sistema financeiro, o governo e os cidadãos (em todas as mídias, considerando a duração), desenvolvendo produtos e serviços apropriados a todos os clientes, de acordo com a missão da organização.

Na primeira fase da modelagem, foram feitos a formulação conceitual e o projeto de mapeamento. Realizou-se pesquisa documental, foi escolhida a metodologia e a forma de representação dos mapas. Os regulamentos internos, manuais de procedimentos e rotinas, e outros documentos existentes na unidade organizacional foram consultados. Definiram-se, também, os processos a serem mapeados; um processo piloto para teste de metodologia e visualização do diagrama de representação foi escolhido.

A unidade estudada tem suas atividades definidas a partir da sua parte na missão organizacional, que é estabelecida por lei. Como componente de uma organização pública, a unidade está inserida no planejamento governamental, o qual está estruturado na forma do Plano Plurianual (PPA), que se desdobra em diretrizes e metas para a administração federal (SILVEIRA, 2005). As funções da unidade estão definidas nos macroprocessos da organização, conforme o planejamento governamental. O Plano de Ação da Unidade é o instrumento de planejamento utilizado. Representa um sistema de planejamento que contém as funções e atividades a serem acompanhadas,

incluindo *software* elaborado internamente. O Plano de Ação se reflete também como estrutura de gestão, nas descrições dos manuais internos e nas opções de objetos do sistema de custos. Dessa forma, todos os instrumentos de gestão estão alinhados em uma mesma lógica e em linguagem correspondente: os manuais estabelecem as responsabilidades, o que é feito e como é feito; e o sistema de custos registra quanto custa o que é feito.

**“O mapeamento de processos é um primeiro passo para que a gestão da informação possa adquirir um mínimo de critério e visão de futuro.”**

Nesse contexto, a modelagem de processos pode funcionar como instrumento de controle, na medida em que possibilita revisar constantemente a base da estrutura e apontar problemas e falhas que se refletirão em cadeia pelos outros instrumentos utilizados. A modelagem registra tarefas, fluxos de informação, controles, alocação de pessoas e custos, além dos problemas. Manter os processos e os riscos

mapeados e atualizados pode ser uma forma eficiente de planejar de baixo para cima, de acordo com problemas técnicos, operacionais e administrativos. Enquanto isso, os problemas externos de adaptação da unidade e da organização às mudanças ambientais são absorvidos de cima para baixo, complementando a atuação gerencial.

A forma de modelagem escolhida foi a *Business Process Management* (BPM), usando, para a diagramação, a notação *Business Process Management Notation* (BPMN). O BPM é uma abordagem funcional que trata do planejamento, modelagem, controle e execução de processos de trabalho, orientando as atividades. A notação BPMN foi desenvolvida pelo *Business Process Management Initiative* (BPMI.org) e permite representar as atividades de um processo, sem esquecer os fluxos informacionais relacionados a essas atividades, as pessoas que as executam e seus papéis, a sequência lógica na qual são executadas as tarefas e os eventos ligados a elas. Tal forma de representação permite que as pessoas ligadas à área de negócio e seus clientes possam entender o diagrama (*Business Process Diagram – BPD*) e, também, que os profissionais da área de tecnologia possam traduzir mais facilmente o diagrama em comandos de sistemas (BALDAM, 2007; OMG, 2006).

As informações utilizadas na unidade organizacional foram identificadas e descritas em “catálogos”, contendo: o objetivo e a base legal de cada informação coletada; os fornecedores e clientes da informação; os gestores responsáveis; os sistemas utilizados para captar, organizar, tratar e divulgar as informações; os produtos e serviços gerados a partir da informação coletada; a existência ou não de projetos de melhoria envolvendo a informação e

os sistemas ligados a ela; as formas de controle de qualidade; e o fluxo da informação. Dado que a unidade não se organizava por processo, cada tipo de informação foi tratado como se gerasse um processo, embora se referisse, na verdade, a um produto na forma de uma base de dados gerada durante o desenrolar do processo de gerenciar a informação. Foi, então, elaborado o projeto de mapeamento, explicitando o objetivo do trabalho, a metodologia de coleta de informações e o mapa inicial do processo piloto. Estava incluído o mapeamento de todos os processos, em seis das cidades onde a unidade organizacional atuava. Um cronograma organizou as viagens para coleta de informações, análise do conjunto de informações colhidas, elaboração dos documentos de processo, análise e criação de indicadores, e uma possível fase de implementação de melhorias.

Elaborados os documentos de processo com as informações colhidas, estes foram enviados por e-mail aos fornecedores de informação para serem confirmados. Houve também contatos por telefone para esclarecimentos adicionais. Os documentos detalharam os objetivos de cada processo, as definições básicas referentes às informações usadas, as referências legais e normativas que forneciam base legal e regulamentar às tarefas realizadas, e o detalhamento das rotinas dos processos. Nas rotinas, foram explicitados resultados esperados para as tarefas, entradas e saídas de dados e informações durante a realização dessas, desvios detectados com relação ao objetivo, custos e competências para realizá-las; utilizou-se um item de controle inicial baseado no tempo de realização. Foi construída uma base de dados com as informações sobre todos os processos, com vistas a facilitar a análise

dos problemas e desvios e a construção de indicadores.

A unidade organizacional estudada gerenciava seus processos e sistemas de forma descentralizada. Os vários sistemas captadores de informações eram gerenciados por local de captação e por tipo de informação captada. A análise dos processos mostrou que isso gerava desvios de procedimentos e dificuldades de acompanhamento. Os custos foram avaliados, e realizou-se a análise de custo/benefício dos sistemas mais problemáticos e mais caros como forma de complementar o quadro de conclusões. Foram detectados desvios nas tarefas com relação à interpretação dos regulamentos a serem obedecidos; relativos a etapas dentro de uma mesma tarefa para locais diferentes; problemas com a automatização dos sistemas e com os fluxos de alguns processos. Esses desvios foram reunidos e organizados; seus impactos e riscos, avaliados; e alguns indicadores gerenciais, formulados.

Para mostrar os resultados da modelagem, suas conclusões e sugestões, foi elaborada uma apresentação à chefia da unidade. Com base nos indicadores e nas conclusões apresentadas, foram tomadas algumas decisões: organizar o trabalho da área de GI por processos e gerenciar os sistemas existentes por tipos de informação similar – grupos de sistemas relacionados passariam a ser gerenciados em um mesmo local. O objetivo foi concentrar o gerenciamento para direcionar a solução dos problemas detectados e atribuir responsabilidades definidas para cada sistema e local. Os subcomponentes da sede da unidade ficaram responsáveis pelo controle de qualidade da informação gerenciada e pelo controle interno do processo de gestão da informação. Os subcomponentes

existentes em outras cidades ficaram responsáveis pela captação e divulgação das informações de grupos de sistemas.

O projeto de modelagem incluía, ainda, um próximo passo que seria a elaboração do mapa estratégico da unidade organizacional e a implantação da metodologia *Balanced ScoreCard* (BSC). Essa última fase ainda não foi implantada.

## Conclusão

A gestão de informações baseada no ciclo de vida da informação pode ajudar a minimizar as diferenças existentes entre organizações públicas e privadas, se estiver fundamentada em projetos de melhorias por níveis de maturidade. A GI por processos, com o objetivo de galgar níveis crescentes de maturidade, deve ter uma prática baseada no aprofundamento do conhecimento e da competência necessária para atingir esse objetivo.

O mapeamento de processos é um primeiro passo para que a GI possa adquirir um mínimo de critério e visão de futuro. Com o avanço da implementação de melhorias e com a formação de uma cultura de melhoria constante, níveis superiores de maturidade podem ser atingidos. A partir do uso de critérios e indicadores de desempenho, os processos informacionais dentro de uma unidade ou organização podem funcionar com maior efetividade e eficácia, de maneira que seja vislumbrado um horizonte de desenvolvimento.

Em relação ao caso relatado neste texto, as decisões ainda não tiveram tempo hábil para serem avaliadas em toda sua extensão, pois as mudanças são recentes. Espera-se que, ao final de um ano, seja possível avaliar, pelo menos do ponto de vista dos custos, e ter um resultado mais preciso, comparando-se com o histórico do

ano anterior. Do ponto de vista do funcionamento e da efetividade dos processos e sistemas, será necessário, ao final de algum tempo, realizar pesquisa com os usuários das informações e com os administradores dos sistemas, para coletar dados que permitam avaliação mais detalhada. Os indicadores construídos somente poderão mostrar resultado após decorrido prazo suficiente para análise de série histórica. Espera-se que a implantação da metodologia BSC contribua para melhor acompanhamento das atividades e mantenha a ligação entre a estratégia da unidade e as atividades descritas e avaliadas nos processos de trabalho. Com as mudanças ocorridas, é possível considerar

que a unidade organizacional poderia ser classificada em um nível acima do que estava antes, passando para o nível 2, no qual, conforme Canada (2003), há processos e práticas definidos mas não sistemáticos, existindo apenas um nível mínimo de disciplina e controle.

Entende-se que uma proposta de prática com fases definidas e metodologicamente bem fundamentada, conforme sugerido no presente estudo, pode ser adotada tanto em organizações públicas quanto privadas, guardadas as devidas especificidades.

(Artigo recebido em dezembro de 2008. Versão final em março de 2010)

---

## Nota

<sup>1</sup> O modelo de maturidade de gestão da informação permite avaliar as práticas utilizadas pelas organizações nessa área, indicando o nível de maturidade mediante a comparação com padrões utilizados no mercado e, conseqüentemente, possibilitando o desenvolvimento de melhorias. Para mais informações do modelo de maturidade de gestão da informação do Governo do Canadá, verificar <http://www.informationmanagement.gc.ca/>.

---

## Referências bibliográficas

ALVARENGA NETTO, C. A. *Proposta de modelo de mapeamento e gestão por macroprocessos*. 2004. São Paulo: Universidade de São Paulo, Tese (Doutorado).

BALDAM, R.L.; VALLE, R.A.B.; PEREIRA, H.R.M.; HILST, S.M.; ABREU, M.P.; SOBRAL, V.S. *Gerenciamento de Processos de Negócio*. São Paulo: Erica, 2007.

BRAIN, David ; SELTSIKAS, Philip; TAILOR, Deemle. Process Modelling Notations for e-Government: an Assessment of Modelling Notations for Identity Management. *18th Bled e-Conference e-Integration in Action*. Bled, Slovenia, June 6 - 8, 2005. Disponível em: <[http://domino.fov.uni-mb.si/proceedings.nsf/Proceedings/F57C51991A99204DC12570140048DEA5/\\$File/09Brain.pdf](http://domino.fov.uni-mb.si/proceedings.nsf/Proceedings/F57C51991A99204DC12570140048DEA5/$File/09Brain.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2007.

- CANADA. Information Management Resource Centre. *Overview of the Information Management Capacity Check*. 11 Set 2003. Disponível em: <[http://www.tbs-sct.gc.ca/im-gi/imday03jourgi/info/imcc-dcgi/page01\\_e .asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/im-gi/imday03jourgi/info/imcc-dcgi/page01_e .asp)>. Acesso em: 05 jun. 2007.
- DAVENPORT, Thomas H. *Information Ecology*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- MARRELLI, Anne F. Process Mapping. The Performance Technologist's Toolbox (IV). *Performance Improvement*. May/Jun 2005. Disponível em: <<http://www.allbusiness.com/technology/services-systems-analysis-services/1044117-1.html>>. Acesso em: 31 maio 2007.
- MIRANDA, Silvânia V. *Identificação de necessidades de informação e sua relação com Competências Informacionais: o caso da supervisão indireta de instituições financeiras no Brasil*. 2007. Brasília: Universidade de Brasília, Tese (Doutorado).
- MIRANDA, S. V.; SRETT, R. H. O Processo de Gestão da Informação em Organizações Públicas. *I Encontro de Administração da Informação - EnADI/2007*. Florianópolis-SC. Out. 2007.
- OBJECT MANAGEMENT GROUP (OMG). Business Process Model Notation. Feb 2006. Disponível em: <<http://www.omg.org/>>.
- PONJUÁN DANTE, Gloria. *Gestión de información en las organizaciones: principios, conceptos y aplicaciones*. Santiago: CECAPI –Universidad de Chile, 1998.
- SILVEIRA, Henrique F. R. Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?. 2005. Brasília: Universidade de Brasília, Tese (Doutorado).
- TAYLOR, Robert S. *Value-added processes in information systems*. Norwood: Ablex Publishing, 1986.
- VILLELA, Cristiane da S.S. *Mapeamento de Processos como Ferramenta Reestruturação e Aprendizagem Organizacional*. 2000. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação (Mestrado).

## Resumo – Resumen – Abstract

### A gestão da informação e a modelagem de processos

*Silvânia Vieira de Miranda*

O estudo trata da gestão da informação, utilizando a abordagem de níveis de maturidade como forma de obter melhorias na governança corporativa de uma organização do setor público. A gestão da informação é entendida como processo, e o mapeamento de processos é tratado como primeiro passo para gerar oportunidades de melhoria. Uma proposta de formato para modelar e descrever os processos de gestão da informação é apresentada, e um caso prático de mapeamento baseado na proposta é descrito. O mapeamento foi realizado em uma organização pública, em uma unidade organizacional responsável por gerir grande parte das informações corporativas da organização. Algumas fases do trabalho já foram cumpridas, e as fases seguintes fazem parte de um cronograma em andamento. Os resultados práticos observados indicam que a metodologia proposta pode ser interessante para atingir, paulatinamente, maiores níveis de conhecimento sobre como gerenciar adequadamente a informação.

**Palavras-Chave:** Gestão da informação, governança corporativa, modelagem de processos.

### La gestión de la información y la creación de modelo de procesos

*Silvânia Vieira de Miranda*

El estudio trata de la gestión de la información y utiliza el abordaje de niveles de madurez a fin de obtener mejoras en la gobernanza corporativa de una organización del sector público. La gestión de la información se entiende como proceso, y el registro de procesos es tratado como primer paso hacia las oportunidades de mejora. Una propuesta de formato para modelar y describir los procesos de gestión de la información es presentada, y un caso práctico de registro basado en la propuesta es descrito. El registro fue realizado en una organización pública, en una unidad organizacional responsable de regir gran parte de las informaciones corporativas de la organización. Algunas fases del trabajo ya están hechas y las fases siguientes hacen parte de un cronograma en marcha. Los resultados prácticos ya observados indican que la metodología propuesta puede ser interesante para que se alcance mayores niveles de conocimientos respecto a cómo regir la información adecuadamente.

**Palabras clave:** Gestión de la información, gobernanza corporativa, modelo de procesos.

### Information management and process modeling

*Silvânia Vieira de Miranda*

The text deals with information management, using a maturity level approach as a path to obtain corporate governance at a public organization. Information management is understood as a process, and process modeling is considered a first step to generate improvement opportunities to managing processes. A methodological procedure is proposed. Mapping and describing the processes of information management includes four phases: diagnosis, practice, measure construction, and improvement. A case study is presented as an example. Results describe the initial phases of the mapping process, and practical results already observed. The methodology used is an interesting path to achieve higher levels of knowledge about how to properly manage information processes inside a public organization.

**Keywords:** Information management, corporate governance, process modeling.

---

Silvânia Vieira de Miranda

Economista; mestre em Ciência Política; especialista em Inteligência Organizacional e Competitiva; doutora em Ciência da Informação; analista do Banco Central do Brasil. Contato: silvania.miranda@bcb.gov.br

# RSP Revisitada

## A funcionária pública sob a Constituição de 1937

Amélia Duarte

Texto publicado na RSP, nº 4, Março de 1938

Na primeira edição de 2010 da Revista do Serviço Público, a **RSP Revisitada** relembra as lutas, ao longo da história do país, pela garantia dos direitos civis das mulheres brasileiras, com a publicação deste artigo.

A trajetória profissional de Amélia Duarte é exemplo do processo de afirmação da cidadania das brasileiras. Em 1936, ela rompeu paradigmas ao ingressar no Ministério Público Federal, tornando-se a primeira mulher nos quadros da instituição. Seguida do direito ao voto, obtido em 1932, a conquista de Amélia Duarte foi um símbolo de que as brasileiras estavam, sim, preparadas para exercer cargos mais elevados na República.

A Revolução de 30 fixa, na história da evolução social brasileira, um momento de grande significação. A época que imediatamente a precedeu pode ser caracterizada pela frase de um dos últimos chefes de Estado do Brasil, ao definir como *caso de polícia* a questão social, quando as legislações da generalidade dos povos cultos a ela já dedicavam cuidados especiais.

“Sem nos determos sôbre a lista habitual das liberdades individuais, reproduzidas na maioria das Constituições novas – diz o notável professor Mirkine-Guetzévitch, em estudo sôbre as Constituições de após guerra – não assinalaremos aquí sinão as novas tendências, as novas concepções *sociais* que se expressam nessas Constituições”. (*As novas tendências do Direito Constitucional*, trad. de Candido Motta Filho, 1933, pag.79).



A reforma da Constituição brasileira de 91, em 1926, nenhuma modificação a propósito introduziu no país, resultado êsse que não se deve atribuir tão somente à ausência de partidos de esquerda com representação na Assembléia Legislativa, pois, como assinala o referido Mirkine: “a aparição dos direitos sociais em algumas declarações novas foi devida à influência dos socialistas (Alemanha, por exemplo). Mas, nas Assembléias constituintes em que o papel dos socialistas era modesto ou mesmo insignificante, os direitos sociais entraram nos textos constitucionais” (ibidem, pag. 150).

Dessa situação, que registramos apenas, resultou, indubitavelmente, expandirem-se todos os anseios recalcados, lídimos ou não, na segunda Constituinte Republicana, que foi da Revolução de 30 uma consequência.

Por isso mesmo, o estatuto político de 34, ao contrário do de 91, mais preocupado, na implantação da forma federativa no país, em bem fixar as atribuições da União e dos Estados, não modelou tão somente para o corpo político nacional um figurino de linhas gerais e, sim, desceu por vezes a minudências até então a cargo de leis ordinárias.

Dess’arte, aliás a exemplo da Constituição alemã, dedicou ao funcionário público cuidados especiais de proteção aos seus particulares interesses e, mui especialmente, à mulher garantiu, como norma geral, o direito de acesso a todos os cargos públicos, qualquer que fôsse o seu estado civil.

O substitutivo, apresentado à Comissão constitucional pelos relatores do capítulo da Constituição: “*Dos funcionários públicos*”, ao dispositivo (art. 90); “*Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições que a lei estatuir. Excepcionalmente, um estrangeiro poderá ser contratado para desempenho de função pública*”, estava assim justificado:

“Êsse artigo, em sua primeira parte, reproduz o artigo 73 da Constituição de 1891. Já a Constituição do Império preceituava. no art. 179. n° 14, que todo cidadão podia ser admitido aos cargos públicos. sem outra diferença que não fôsse a de seus talentos e virtudes. Ao dispositivo do citado artigo 90 que consagra o princípio salutar de que os cargos públicos não podem constituir privilégios de classes ou de pessoas, julgamos necessário acrescentar a cláusula – *sem distinção de sexo ou de estado civil*. Quanto à segunda parte do art. 90, preferimos a disposição contida na emenda n° 30-B. substituindo na mesma a expressão – *nimiamente técnica* – pela *rigorosamente técnica*” (Anais da Assembléia Nacional Constituinte, vol. X, pago 421, 1936).

As razões por que considerava necessário acrescentar – *sem distinção de sexo ou de estado civil* – ao referido preceito constitucional, não nas deu o legislador.

Teremos assim, para fundamentar as conclusões a que pretendemos chegar neste estudo, de – em rápido bosquejo – apreciar o ambiente brasileiro, com relação à condição da mulher.

Não será, assim, sem oportunidade, lembrarmos que o individualismo da Constituição de 91 permitira ao legislador ordinário usar e abusar das suas atribuições com respeito à situação jurídica da mulher. Pela lei eleitoral, negara-lhe êle, com exceção do Estado do Rio Grande do Norte, o exercício do voto, a despeito do princípio constitucional de que eleitores eram os cidadãos maiores de 21 anos, alistados na forma da lei.

No nosso velho Código Comercial e em leis posteriores, se afirmou sempre o princípio proibitivo de desempenho, pelas mulheres, dos ofícios de corretor e leiloeiro.

Em Estados do Norte, imbuído por certo o legislador de uma concepção

errada da vida, impusera-se à mulher a perda do cargo público que exercesse, pelo efeito de contrair matrimônio.

Para a modificação desse estado de cousas, pouco conseguira até então, ora isoladamente, ora com função associativa, o esforço feminino no Brasil, o qual ia sempre de encontro à barreira de tolos preconceitos, que se resumiam, no caso, no receio infundado de perigo de subversão da moral social.

A Revolução de 30 implantou a respeito uma mentalidade inteiramente nova no Brasil. Sentira ela de perto os anseios da mulher brasileira, de renovação do nosso ambiente político; tivera-a lado a lado na cruzada das idéias novas e, por isso mesmo, lhe premiaram a cooperação os vencedores. Ao ser, algum tempo depois, promulgado o Código Eleitoral, foi à mulher atribuído o direito de votar e ser votada. Iniciava-se assim uma época inteiramente nova no país e com tal força de manifestação que – a despeito da ascendência do marido sobre a mulher na sociedade conjugal, considerada pelo Código Civil relativamente incapaz para a prática de certos atos da vida – não hesitaram os Tribunais Eleitorais, em várias decisões, em julgar desnecessária a outorga marital para que a mulher casada pudesse cumprir o seu dever cívico.

Mas uma lei ordinária, como o Código Eleitoral, não oferecia as mesmas garantias de estabilidade que um preceito constitucional, e, daí, ao se instalar a segunda Assembléia Constituinte Republicana, o cuidado da “Federação Brasileira pelo Progresso Feminino” – entidade que, com filiais em todos os Estados, chefiara destemerosamente, desde longos anos, a campanha de defesa dos direitos da mulher no país – em ver as suas aspirações básicas incorporadas ao estatuto político que aquela Assembléia elaboraria.

Não contava aí, porém, a “Federação” com uma autêntica representante das suas hostes e, por isso mesmo, a sua ação não se poderia fazer sentir diretamente no plenário da Assembléia e sim na arregimentação de partidários isolados.

Preparadas por ela as emendas que consubstanciavam os pontos básicos do seu programa, encaminhou-as a amigos da sua causa, que, por sua vez, as incorporaram à Constituição de 34.

A essa altura, cabe-nos, a bem da verdade e da justiça, salientar aqui o apóio que sempre prestou a essa associação o presidente Getúlio Vargas, a quem as mulheres no Brasil devem, em grande parte, a sua nova condição jurídica.

Mas, dentre as emendas a que nos referimos, achava-se a que interditava à lei ordinária o afastamento da mulher de qualquer cargo público em razão do sexo ou do estado civil, que a Constituição de 34 consagrou. E a despeito do seu dispositivo (art. 170), que conferia ao Poder Legislativo Nacional a atribuição de elaborar o “Estatuto do Funcionário Público”, as Constituições dos Estados, talvez com exclusão apenas de Minas, Paraná, Pernambuco e Pará, todas, expressamente, acolheram aquele princípio, cuja vigência entre nós foi, aliás, de salutar efeito. Basta dizer que nesse decurso de tempo, para postos de acentuado destaque e responsabilidade, foram várias mulheres nomeadas.

Assim, ao lado das oficiais de gabinete de Ministros e da Presidência da República, figuravam as promotoras públicas, as consulezas e as professoras de escolas superiores.

Foi nesse ambiente, inteiramente favorável ao elemento feminino, que entrou a vigorar a Constituição de 37.

Lê-se no seu artigo 122, n° 3: “os cargos públicos são igualmente acessíveis

a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos”.

Que ela admite a mulher funcionária, dúvida alguma pode subsistir. Bastará atender à letra *b* do seu artigo 156: “os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a *gestante a tres meses de licença com vencimentos integrais*”.

Quais, porém, as condições de capacidade, a que alude a Constituição e que o legislador ordinário poderá prescrever?

Parece-nos que tão somente as de ordem intelectual, demonstradas em concurso de provas ou de títulos (art. 156, letra *b*) e não de forma a especialmente atingir à mulher.

Muito se falou que, ao regulamentar o dispositivo constitucional que veda a acumulação de cargos públicos, o atual Governo afastaria das repartições públicas o elemento feminino, com exceção apenas das mulheres que provassem ser, na família, o seu arrimo.

De passagem, focalizemos a dificuldade de ser essa situação apurada, pela delicadeza de uma investigação em tórno da vida íntima das famílias, para registrarmos com prazer que o decreto-lei sobre as acumulações não consagrou tal injustiça, que seria mesmo – porque não dizer? – uma anomalia ao liberalismo da nossa legislação, no tocante ao exercício, pelo indivíduo, de atividades lícitas.

Muito ao contrário, instaurado o novo regime, o elemento feminino continuou a ser aproveitado para o preenchimento de vagas nos quadros da administração pública. A propósito, vale a pena citar uma recentíssima decisão do ilustre general Eurico Dutra, consoante notícia dos jornais, indeferindo o requerimento de um senhor que desejava fôsse tornada sem efeito a nomeação de sua companheira para um cargo do Ministério da Guerra, depois de um concurso de provas, no qual a candidata se classificara em 1º lugar.

Por tais fundamentos, que preconizam já o espírito que anima o Estado Novo a respeito da mulher que trabalha, não hesitamos em afirmar que, existindo as leis em função histórica como corolário de necessidades ambientes, o fato de expressamente não inserir a Constituição de 37 um dispositivo que especialmente salvaguardasse a situação da mulher, quanto ao acesso a todos os cargos públicos, só pode ser atribuído à circunstância de ser ela a mais promissora, quando aquele estatuto político foi promulgado.

A nosso ver, pois, a própria mulher, pela sua inteligência, inteireza de caráter e tino administrativo, terá presentemente muito mais a fazer em benefício de sua causa do que um preceito legal. E que a respeito não se trata mais entre nós de uma época de reivindicações e sim da consolidação de uma situação conquistada.

## Reportagem

# Christopher Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21

Em 16 de março deste ano, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) recebeu o professor-pesquisador Christopher Pollitt, da Universidade Católica de Leuven, na Bélgica. Pollitt proferiu a palestra “Rumo a uma nova estrutura de Gestão Pública no século 21”, promovida pela Escola e pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



(Seges/MP), com apoio do Projeto Diálogo Setoriais Brasil-União Europeia.

Essa foi a segunda vez que o professor inglês participou de atividade na ENAP. Em novembro de 2002, ele havia proferido a palestra “Reformas da Gestão Pública: a experiência internacional pode ser transferida?”, como parte do Ciclo de Seminários Internacionais: A Nova Gestão Pública em Debate – evento organizado em parceria com a Seges/MP e apoio do Conselho Britânico e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Christopher Pollitt é professor-pesquisador de Gestão Pública do Instituto de Gestão Pública da Universidade Católica de Leuven e autor de livros de referência na área de administração pública. É editor da *International Review of Administrative Sciences*. Foi professor de Governo e reitor de Gestão Pública de Ciências Sociais na Brunel University (1990-1998) e professor de Gestão Pública na Erasmus Universiteit, em Rotterdam (1999-2006).

Esta reportagem busca sintetizar os principais tópicos apresentados pelo professor Pollitt em sua recente palestra na ENAP.

## A Gestão Pública no século 21

“O futuro da maioria dos cidadãos está associado à atuação das escolas públicas e escolas de administração pública”. Assim iniciou o professor Christopher Pollitt sua palestra sobre a nova estrutura da Gestão Pública no século 21, valorizando o papel das escolas de governo e da educação como centros que atuam antecipando os problemas enfrentados diariamente pelo cidadão e pelos servidores públicos.

Para ele, falar sobre os rumos da Gestão Pública é um desafio cujo debate se inicia pela cuidadosa escolha das palavras do título de sua palestra: (em inglês *Towards a New Public Administration in the 21st Century*): “O título é um convite para especular sobre o futuro. A palavra rumo (*towards*, em inglês), no entanto, significa um movimento ainda incompleto. O que é

certamente verdade quando o tema são as reformas na administração pública.”

Um segundo aspecto a destacar – em decorrência de ser algo em constante mudança – é que se avalia uma estrutura (*framework*, em inglês), e não exatamente uma “teoria” ou “modelo”, quando se discute a nova gestão da administração pública.

Pollitt justificou também o uso da preposição em (*in*, em inglês). Para ele não se trata de discutir uma estrutura *para* o século 21, mas *no* século 21. Essa escolha marca a diferença entre apontar o que vai acontecer em 90 anos ou mesmo as transformações no futuro próximo, sem conhecer muitos elementos novos que ainda não foram previstos, e discutir sobre como evoluem aspectos presentes em nossa atualidade e que devem persistir como parte das questões estruturais que continuarão a ser parte da vida do cidadão e dos teóricos do tema.



Cerca de 270 pessoas assistiram a palestra de Christopher Pollitt na ENAP.

Nesse sentido, sua palestra foi voltada para os desafios mais gerais que ocorrem atualmente e temas de gerenciamento ou ideias de administração relacionadas a esses desafios. “Deve-se ter em mente que os antigos desafios não desapareceram. Muitos permanecem: corrupção, procedimentos burocráticos rígidos. Por essa razão, não trago uma lista exaustiva dos novos desafios”, advertiu Pollitt.

## Novos desafios

### Profundidade e duração da crise econômica e fiscal

“Para o setor público, de modo particular na União Européia, as piores consequências da atual crise econômica e fiscal ainda estão por vir. E ainda serão sentidas por muitos anos, o que resultará em mudanças estruturais que constituirão uma nova era”, acredita o professor.

Pollitt se baseia em evidências apontadas pelo Tesouro Britânico, que projeta a necessidade de cortes nos gastos públicos durante os próximos seis anos para que se consiga contornar o déficit atual. Outra previsão subsequente é a austeridade. Citando exemplos de países europeus, ele reforça a necessidade de diferenciar a gravidade da situação de cada país. O Reino Unido enfrenta um quadro particularmente ruim porque tinha um setor bancário e imobiliário de grande relevância econômica.

Os países mediterrâneos enfrentam o mesmo problema. Na Alemanha e na França, há menos dificuldades. E a Escandinávia se encontra em situação mais estável. Segundo Pollitt, mesmo países que estavam indo muito bem e com fortes setores bancário e imobiliário sofrerão problemas no setor público.

No caso do Brasil, explica Pollitt, em que a crise teve menos repercussão e as

consequências aparentemente não são tão diretas, “é preciso que os brasileiros tenham em mente o quadro de contenção de gastos com que trabalham os Estados Unidos e a Europa Ocidental. É preciso perceber que haverá uma mudança na psicologia da relação entre Estado e cidadão nesses lugares”.

Pollitt elabora a questão mostrando que o momento de dificuldades econômicas na Europa acontecerá de forma tão severa que poderá ameaçar o modelo social europeu, conhecido como Estado de bem-estar, afetando serviços sociais de

### Reconhecer a complexidade dos temas graves

Há novidades na literatura, segundo Pollitt, que destacam as maneiras de tratar as questões graves, aqueles problemas complexos que desafiam os governos. Entre esses problemas, destacam-se a violência, as drogas, a pobreza.

Iniciou-se um debate sobre a necessidade de novas iniciativas e de abordagens originais por conta das exigências mais complexas do eleitorado europeu, que se tornou mais sofisticado. O cidadão está menos interessado em partidos políticos, ele espera resultados do governo.

Como os efeitos esperados de políticas sobre tais questões acontecem no longo prazo, há um paradoxo em relação às medidas para combatê-las, pois estas são de caráter mais imediatista. Os eleitores, no entanto, querem resultados. Assim, cresce o debate sobre quais são as formas adotadas pelos diferentes governos para tratar cada um desses temas.

base, como saúde, educação e as aposentadorias, entre outros benefícios. Tais medidas causarão grande impopularidade, podendo provocar crises de legitimidade para alguns governos.

### **Cidadania mais ativa e educada, menos partidária**

Os cidadãos estão diferentes de gerações pregressas. São mais ricos, mais educados, têm expectativas, são impacientes. Não se impressionam facilmente com ordens nem sistemas hierárquicos. São pessoas com cada vez maior capacidade de organização e mobilização.

As tecnologias atuais auxiliam e potencializam as novas habilidades. Como exemplo, Pollitt destaca que é possível organizar uma mobilização de milhares de pessoas em Londres em menos de 24 horas graças a recursos como a internet. Cidadãos se reúnem em blogs que captam em poucos dias centenas de milhares de assinaturas, que podem ser apresentadas ao governo. A nova realidade significa um novo ambiente para políticos, que carrega em si desafios imprevistos.

### **Mídia mais rápida e agressiva (peixe no aquário)**

A partir do novo perfil do cidadão, estabelece-se uma nova identidade para a mídia. A mudança ocorre em duas dimensões. Uma pode ser explicada pela relação inédita entre a mídia, que se tornou mais ousada, e a política. Isso produziu uma atitude cética por parte da imprensa, em relação ao governo, em todos os países.

A segunda transformação aconteceu no tamanho e nos recursos técnicos da mídia. Ela se tornou uma indústria de grande porte. Pollitt ressaltou que, em estudo feito na Dinamarca, um levantamento com servidores de carreira de ministérios e agências

governamentais em altos cargos sobre a adequação do nível de cada função com a capacitação recebida pelos funcionários apontou que eles se sentiam seguros em seus papéis. A única ressalva mencionada com frequência foi o despreparo para responder às demandas da mídia.

Nesse mesmo estudo, descobriu-se que a mídia dinamarquesa empregava três vezes mais que há 20 anos. Existem mais cursos universitários de graduação e pós-graduação em jornalismo. “A mídia está maior, mais ágil, tem mais empregados, mais canais de comunicação e mais ousadia perante o governo. O fato é de relevância dentro da estrutura da administração pública porque se reflete diretamente nas relações entre políticos e funcionários do alto escalão do governo, além de ter impacto na relação de ambos os lados com os cidadãos”, explicou Pollitt. O professor usou a expressão “peixe no aquário” para caracterizar a maneira como os integrantes do governo são submetido a uma constante vigilância.

### **Escala internacional de desafios (mudanças climáticas, crime organizado, acordos comerciais)**

Pollit destacou a natureza internacional de certos problemas que a administração pública enfrenta como outro amplo desafio de destaque. Há questões que não se restringem à fronteira, mesmo num país enorme como o Brasil ou em espaço político como a União Europeia. Entre os assuntos, há os mais explícitos, como as mudanças climáticas e acordos de comércio internacional, e outros menos patentes, que é o caso do crime organizado. É necessário fortalecer as relações entre as polícias federais dos países, por exemplo, com intercâmbio de dados e possibilidade de uso comum de ferramentas para coibir

os crimes de caráter transnacional. Assim, a escala internacional tornou-se um novo item na agenda da administração pública.

### **Maior reconhecimento da importância da motivação para o serviço público**

O último novo desafio geral apontado por Pollitt trata da importância da valorização do serviço público, questão recorrente no meio acadêmico. De encontro à teoria da escolha racional e do agente principal, que teve auge nas décadas de 80 e 90 do século XX, principalmente nos Estados Unidos, há evidências sugerindo que a forma como a maioria dos servidores públicos pensa e se comporta é ainda mais complexa. Surge então a ideia de que servidores públicos têm motivação intrínseca à gestão pública, um dos questionamentos mais disseminados em vários países e no meio acadêmico. Para eles, a recompensa vai além da remuneração. Há satisfação em saber que de alguma forma, em sua visão, ele serve ao interesse público.

Destaca-se a valorização, presente em todo serviço público, mas evidenciada principalmente nas áreas de saúde e educação. Há pesquisas empíricas com o intuito de medir a extensão desse fenômeno. Para Pollitt, no entanto, a atenção deve ser voltada à existência de tal dimensão devido à importância desse recurso para a administração pública. “A motivação intrínseca ao serviço público deve ser preservada onde foi detectada e incentivada nos espaços em que ainda não foi percebida”, afirmou.

É preciso, segundo o professor, enxergar os servidores públicos como pessoas que respondem mais do que apenas aos incentivos da remuneração. O salário se torna importante até

determinado ponto, em especial para os servidores que tem baixa remuneração, mas a partir da quantia considerada adequada, a motivação se torna crucial para melhorar o desempenho. É preciso atender às aspirações mais elevadas do servidor público.

### **Alguns temas administrativos atuais**

#### **Abordagens de governo unificado, como um todo**

Relacionados aos desafios mais amplos encontram-se temas de gestão mais específicos. Dentro dessa linha está a abordagem do governo como um todo, assunto vinculado à ideia dos temas graves. O governo unificado envolve coordenação horizontal entre diferentes setores do serviço público em níveis de governo diversos. Abrange também articulação estreita entre governo e outras partes da sociedade como associações, empresas, organizações voluntárias, sempre com enfoque na horizontalidade.

Essa é uma proposta difundida em vários países que, segundo Christopher Pollitt, provavelmente crescerá nos próximos anos. O auxílio técnico proporcionado por novas tecnologias, que resulta em facilidades como o governo eletrônico, será capital dentro do processo de tornar unificada a administração pública. Para exemplificar, Pollitt lembrou a reunião de serviços de diversos setores do governo inglês num site comum, que alimenta o banco de dados de cada agência envolvida.

“Em situações mais complexas, significa redirecionar investimentos de maneira a aperfeiçoar os resultados. Com tal intuito, articulam-se autoridades de diferentes áreas para implantar a política mais indicada. Apreende-se que há casos em que a complexidade da situação exige a visão do

todo para enxergar a origem do problema e como melhor preveni-lo”, explicou.

Segundo Pollitt, o programa de melhora no serviço de saúde pública no subúrbio de Glasgow, no Reino Unido, exemplifica essa questão. Para mitigar o quadro, o governo repassou a verba para as autoridades de saúde. Estudos posteriores comprovaram que se a mesma quantia fosse aplicada em habitação, o resultado seria mais significativo. Isso devido ao fato de a dificuldade em saúde advir da precariedade da habitação e da dieta alimentar na região.

Assim, um dos grandes desafios da administração pública, na opinião de Pollitt, é a necessidade de tornar o governo horizontal, com a visão do todo. Mudança que se mostra benéfica em projetos-piloto de unificação de resposta no nível nacional.

### **Fortalecendo administração por desempenho e tomada de decisões baseada em evidências**

Em segundo lugar entre os desafios relacionados, está o fortalecimento da gestão por desempenho e a tomada de decisões baseada em evidência. Esse é um assunto conhecido, que tem sido discutido há mais de uma década. A política baseada em evidência (EBP, sigla em inglês) foi adotada na Inglaterra pelo ex-primeiro-ministro Tony Blair.

Num primeiro momento, o meio acadêmico recebeu positivamente a novidade, mesmo que a necessidade de conceituar o termo evidência tenha causado debate entre pesquisadores. A dificuldade maior se apresentou na tentativa de colocar em prática a EBP quando as evidências vão em direção oposta ao programa de governo do partido que vence as eleições ou às declarações

pregressas dos políticos eleitos para cargos públicos.

Pollitt usa a sentença de morte como exemplo. Abolida na Inglaterra há décadas, foi apontada em pesquisas de opinião, como recebendo o apoio de 75% da população. De acordo com a política baseada em evidência, o resultado significa que os políticos precisam restabelecer a pena de morte no país. Para o fazerem, no entanto, teriam de ignorar os inúmeros estudos que apontam que a sentença de morte é ineficiente na diminuição de crimes.

Haveria, ainda, o embate com o estatuto da União Europeia, que determina aos Estados-membros não adotar a pena de morte. Pollitt ressalta, dessa forma, que a política baseada em evidências é um desafio para os políticos, que podem se encontrar em situações desconfortáveis.

### **Mais transparência e responsabilização**

Outro tema destacado foi a necessidade de maior transparência e responsabilização. Pollitt alerta para o risco de se apresentar a transparência como resposta definitiva para todas as questões de atrito entre a administração pública e o cidadão. A ideia de transparência tende a ser considerada como a possibilidade de dar aos cidadãos acesso a todo e qualquer detalhe dos processos que levaram às decisões que políticos e servidores públicos realizaram em seu nome.

Pollitt se disse cético em relação a essa visão ao observar que as leis de liberdade de informação, disseminadas amplamente nos últimos 20 anos no Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, não são usadas por milhares de cidadãos interessados em detalhes. As pesquisas mostram que cerca de 70% das solicitações são usados pela mídia e para servir a interesses corporativos e não aos cidadãos.

O caso do Canadá foi por ele utilizado como emblemático. Todo cidadão canadense pode exigir ter acesso ao conteúdo de qualquer mensagem eletrônica enviada por servidores públicos. Em tese, é possível ver todos os documentos encaminhados aos ministros. O resultado de tamanha visibilidade pode levar a que as pessoas parem de enviar documentos e e-mails e passem a se reunir em grupos de conversa nos corredores.

Para Pollitt, não se pode desconhecer que a política exige algum tipo de confidencialidade. Há situações em que os políticos têm de aceitar o meio termo. Momentos em que precisam abrir mão de algo para obter um resultado mais amplo em troca. As reuniões de cúpula na Europa exemplificam esse conceito. O que acontece na discussão entre os representantes de cada país não é disponibilizado para a mídia. Já o resultado acordado é amplamente publicado, seguido de declarações dos atores envolvidos, mas detalhes da negociação permanecem em sigilo.

O pesquisador alerta que existe, sim, a transparência benéfica. Uma solicitação em órgão administrativo, por exemplo, pode conter um serviço de acompanhamento. Em alguns casos, com a mesma informação do servidor, um sumário das legislações relativas ao assunto, o andamento da situação. “A implantação de serviços dessa natureza faz parte do processo de mudar a relação entre cidadão e Estado, em que o último deixa de ser um espaço inatingível com o intuito de punir para se equiparar ao cidadão e, assim, ajudá-lo. É a ideia do Estado prestador de serviço”.

### **Mais treinamento para oficiais em contextos internacionais**

O próximo tema retoma o desafio das questões de escala internacional. Com o aumento da circulação devido à quebra das

fronteiras, faz-se necessário treinamento específico para os funcionários que trabalham em contextos internacionais. Segundo Pollitt, cada país trata isso de maneira diferente, mas há bons exemplos.

Ao trabalhar para o governo finlandês na década de 1990, Pollitt participou das mudanças ocasionadas no governo ao aderir à União Europeia em 1999. Os três primeiros escalões da administração pública passaram por capacitação que incluía não somente cursos sobre as novas regras do governo, mas também aulas sobre as questões culturais relacionadas aos outros membros. Os gestores públicos levaram esse nível da preparação a sério. Estudaram idiomas, fizeram simulações de debates.

No ensino da administração pública nos níveis de mestrado ou doutorado, vê-se que os alunos têm interesse em trabalhar em instituições internacionais, como as agências da União Europeia, organizações de caridade internacionais, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC). O assunto desperta interesse em jovens talentosos, que devem ser preparados para agir na área.

### **Gestão de novas tecnologias**

Dentro da perspectiva da estrutura para o século 21, Pollitt destaca a gestão de novas tecnologias. O pesquisador fez um projeto há três anos sobre o impacto das novidades técnicas na administração pública. A conclusão foi que a tecnologia tem efeito profundo na forma como a administração pública funciona, com possibilidade de simplificar muitos processos. Pollitt exemplifica enumerando as transformações no trabalho policial durante os últimos 15 anos.

Hoje a ciência permite encontrar criminosos de maneira mais simples e eficiente. Nesse exemplo assim como em

outras áreas, as novas tecnologias influenciam a gestão governamental em níveis que vão além dos serviços eletrônicos do governo. Esse processo deve se acentuar nos próximos 10 anos, mas já é realidade em muitos países, em que a maior parte das transações pode ser feita eletronicamente.

### **Mudança de cidadãos por meio de direcionamentos brandos**

Uma ideia emprestada da economia e da psicologia é a de direcionamentos brandos para tratar dos temas graves e mudar os maus hábitos da população. Evidências mostram que um ataque frontal a esses problemas funciona menos que um direcionamento persistente. Um exemplo são as políticas de combate ao consumo de álcool por motoristas, problema que

causa milhares de mortes no mundo. Além das campanhas de alerta, faz-se necessária a introdução de iniciativas de menor repercussão, como aumentar o preço de bebidas alcoólicas e uso de bafômetro para auxiliar as campanhas educativas.

É a tática de reduzir a área de conforto das pessoas que têm determinado comportamento. No exemplo do consumo de álcool antes de dirigir, o Reino Unido conseguiu diminuir substancialmente a incidência de acidentes automotivos relacionados ao consumo de álcool no período de uma geração. Incutiu-se nos jovens o comportamento de uso de táxi e monitoramento de um cidadão sobre o outro, sempre com o auxílio dos direcionamentos brandos. O que se apreende é o uso de iniciativas criativas em lugar da punição para garantir o cumprimento da lei.

### **Resposta à diversidade**

Pollitt também tratou em sua palestra do tema da diversidade. Ele conceitua diversidade como rótulo para tudo aquilo que diferencia um cidadão do outro: etnia, religião, saúde física e mental, deficiências, idade. Christopher Pollitt disse considerar lento o processo de avanço pela valorização da diversidade. Em seguida, enumerou questões tidas como importantes. Em primeiro lugar, salientou que apenas uma parcela da população não faz parte de pelo menos grupo considerado “minoría”. A probabilidade é que todo cidadão se encaixe em alguma categoria pelo menos por um período da vida.

Assim, os sistemas públicos têm que se adaptar. Ele destacou que uma nova lei no Reino Unido introduz um princípio geral de que locais públicos e estabelecimentos comerciais têm de oferecer um ambiente propício a qualquer tipo de deficiência. E também que os sites do governo na internet, por exemplo, têm opções de informações em outras línguas, além do inglês. “Dar acesso à informação para cidadãos na língua deles é um exemplo da atenção que deve ser dada pela administração pública à diversidade. É uma demonstração pública de respeito às diferenças”, enfatizou Pollitt. A maior vantagem da tecnologia da informação, segundo o pesquisador, é a facilidade da implantação de mudanças como essas.

## Para saber mais

### **Gestão da informação em organizações públicas**

CHOO, Chun Wei. *Gestão de informação para a organização inteligente: a arte de explorar o meio ambiente*. 1 ed. Lisboa: Caminho, 2003. 366 p.

STAREC, Cláudio. *Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva*. 1 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2005. 368 p.

- <http://www.decigi.ufpr.br/>

### **Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família**

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a*

prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004. 223 p.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L & PM, 2006. 119 p. (Coleção L & PM Pocket ; v. 501).

- [http://www.mds.gov.br/bolsa-familia/programas\\_complementares](http://www.mds.gov.br/bolsa-familia/programas_complementares)

### **Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil**

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. 312 p.

- <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protECAo-social-basica/paif>

## 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.



# Acontece na ENAP

## ENAP lança curso Liderança Dinâmica no Serviço Público

No período de 2 a 4 de março, a ENAP realizou a primeira edição no Brasil do curso Liderança Dinâmica no Serviço Público. A atividade, incluída este ano no calendário da Escola, é resultado da adaptação do curso *Leading for Results*, oferecido pela Canada School of Public Service (CSPS). Participaram dessa capacitação piloto especializadas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), servidores e colaboradores da ENAP (que haviam participado de curso similar na CSPS em 2009) e representantes de escolas de governo parceiras deste projeto.



O curso abordou as seguintes questões: “autoconsciência do líder”, “o líder como comunicador”, “valores e ética do líder no serviço público”, “como liderar mudanças”, e “desenvolvimento de parcerias e comunidades”. A atividade contou com duas facilitadoras canadenses, Adéle Copti-Fahmi e Marie-France Desmarais, e um brasileiro, Luiz Sérgio Gomes da Silva.

## 14º Concurso Inovação premia iniciativas em seis áreas temáticas

A classificação das dez iniciativas premiadas no 14º Concurso Inovação foi divulgada no dia 16 de março, em cerimônia que também marcou o lançamento da 15ª edição do concurso. Participaram da solenidade o secretário-executivo do Ministério do Planejamento (MP), João Bernardo Bringel, os ministros da Educação, Fernando Haddad, e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Nilceia Freire, e a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral.



O “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/Ministério da Educação) conquistou o primeiro lugar entre as vencedoras, que foram agrupadas em seis áreas temáticas: *Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas* (2 iniciativas); *Avaliação e monitoramento de políticas públicas* (2); *Gestão da Informação* (2); *Gestão e Desenvolvimento de Pessoas* (2); *Melhoria dos processos de trabalho* (1) e *Planejamento, gestão e desempenho institucional* (1).

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido pela ENAP e pelo MP, com apoio das embaixadas da França e da Espanha, da Cooperação Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS), da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica). Para conferir a lista das dez práticas inovadoras premiadas e o Banco de Soluções do Concurso Inovação, acesse: <http://inovacao.enap.gov.br>.

## Ciclo de Cafés com Debate aborda uma nova síntese para a administração pública

O primeiro encontro do Ciclo de Cafés com Debate para discutir a pesquisa “Em busca de uma nova síntese para a administração pública” foi realizado no dia 18 de março. A presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, e o chefe da Assessoria de Cooperação Internacional, Frederico Guanais, apresentaram o tema com mediação da diretora de Comunicação e Pesquisa, Paula Montagner. O evento reuniu na Escola cerca de 70 participantes de diversos órgãos e instituições.

O objetivo da pesquisa que nomeia o ciclo de Cafés com Debate é a produção compartilhada de conhecimento a fim de promover o avanço da teoria da administração pública e orientar as práticas dos gestores públicos. Coordenado pela presidente emérita da Canada School of Public Service (CSPS), Jocelyn Bourgon, esse projeto colaborativo conta com uma rede de acadêmicos e dirigentes públicos de seis países: Austrália, Brasil, Canadá, Cingapura, Holanda e Reino Unido.

Até o final de 2010, serão realizadas cinco mesas-redondas internacionais – acompanhadas de Cafés com Debate na ENAP, em Brasília – abordando questões-chave da pesquisa, tais como: inovação, antecipação, “servir além do previsível” e participação.

## Aprendizado e Integração marcam Semana de Facilitadores

De 22 a 26 março, a ENAP promoveu a IV Semana de Formação de Facilitadores de Aprendizagem. Com o tema “Encontro de Saberes”, a iniciativa buscou reforçar os vínculos existentes entre a ENAP e as escolas de governo parceiras por meio da troca de experiências entre seus professores e facilitadores de aprendizagem. Para isso, o evento dispôs de jogos, dinâmicas de grupo, oficinas temáticas e integrativas, assim como programação de lazer.

A atividade reuniu cerca de 90 professores, sendo 20 de Brasília e 70 de instituições parceiras de outros estados, além de 15 orientadores e co-orientadores para as oito oficinas do evento, o que fez dessa semana a edição com maior número de participantes.



# 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)

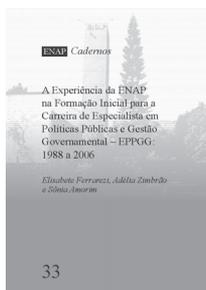
**ENAP** Nacional de Administração Pública

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

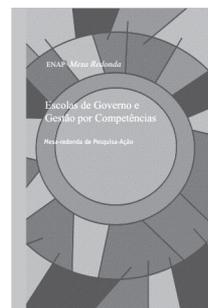


O livro nasceu de uma inquietação da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

(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 site [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 61 – 2010

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)