

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, Tatiana Beltrão Gomes, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Tatiana Beltrão. *Subedição:* Daniella Álvares de Melo; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Dominique Ferreira Feliciano de Lima; Tatiana Beltrão; Daniella Álvares de Melo e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos e Vinícius A. Loureiro.

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 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

Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal	137
Sectorial Ethics Commission: the challenges to make ethics happen at the federal public administration	
<i>Annita Valléria Calmon Mendes, Hermes de Andrade Júnior, Rodolfo Pinto da Luz e Cândido Borges</i>	
Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido	157
A common trend, different houses: devolution in Italy, Spain and the UK	
<i>Paolo Fedele and Edoardo Ongaro</i>	
O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica	171
Pluriannual Plan as an instrument of planning and strategic management	
<i>Luiz Fernando Arantes Paulo</i>	
Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal	189
Information and communication technology: cases in federal government	
<i>Ronald da Silva Balbe</i>	
<i>RSP Revisitada: Uma experiência de propaganda oficial</i>	211
<i>Raul Lima</i>	
Para saber mais	221
Acontece na ENAP	223

Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal

*Annita Valléria Calmon Mendes, Hermes de Andrade Júnior,
Rodolfo Pinto da Luz e Cândido Borges*

Introdução

Uma crise ética do mundo contemporâneo pode ser descrita como a discrepância entre excesso de poder e escassez de orientação para utilização desse poder (BAUMAN, 1997). Tal crise apresenta dimensões práticas que se referem à magnitude dos poderes individuais e coletivos com resultados imprevisíveis, e à multiplicidade de relações impostas por um cotidiano impessoal e com “responsabilidades flutuantes”. A liberdade de escolha conduz a um estado de incerteza que, para o autor, refletirá em ambiguidade moral. A ética, considerada como código moral, julga os ideais humanos como um desafio, e a ambivalência dos juízos morais como um desequilíbrio a ser corrigido. A crise moral reverbera, assim, em crise ética. Bauman acredita que o código de ética universal nunca será encontrado, pois a moralidade não ambivalente e a ética universal com parâmetros objetivos constituem-se impossibilidade prática ou contradição nos termos.

As considerações de Bauman (1997) podem ajudar a entender o Brasil dos anos 1990, quando os processos de redemocratização e reestruturação do Estado estão em curso. Ao mesmo tempo, vivenciam-se transformações sociais e econômicas em âmbito interno e internacional, e a crise da ética pública explicita-se. A preocupação em nível político sobre a questão da ética desencadeia uma série de ações que passam a constituir uma política pública de gestão da ética. Segundo Amorim (2000), esse processo se inicia em 22 de junho de 1994 com o Decreto nº 1.171, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Em 1999, é criada a Comissão de Ética Pública; em 2000, é aprovado o Código de Conduta da Alta Administração Federal. O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi instituído em 2007, e compõe-se pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR), coordenadora do Sistema, e pelas Comissões de Ética Setoriais de cada órgão do Poder Executivo Federal.

A Presidência da República mantém o portal da Comissão de Ética Pública, onde estão disponibilizadas informações sobre cursos, legislação, histórico, publicações e atividades da Comissão. No entanto, apesar de o Decreto estabelecer a constituição de um Sistema de Gestão da Ética, não há, no portal, menção sobre as características dele. Há um programa constituído para a gestão da ética? Quantos são os membros do Sistema? Qual a sua abrangência? As respostas às perguntas não estão explícitas e para o mapeamento é necessário buscar em outros portais do governo federal – como, por exemplo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Além das normas específicas para a condução da gerência da ética, o governo federal criou o portal Transparência Pública e ampliou as ações da Corregedoria-Geral da União. O conjunto de ações pode ser entendido como resposta aos anseios da sociedade brasileira e da comunidade internacional por uma administração pública orientada por valores éticos.

O estudo de dois casos – um de sucesso e outro de fracasso na implementação das Comissões de Ética Setoriais – pretende identificar lacunas no processo adotado para implantação dessas Comissões e, a partir disso, sugerir ações que favoreçam a efetiva implementação delas e os meios para transpor as dificuldades inerentes ao processo. Houaiss (2004) define a palavra implementação como pôr em execução, pôr em prática um plano, projeto ou programa. Considera-se, portanto, implementação como processo para executar as atribuições das Comissões de Ética Setoriais como previsto no capítulo II do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor) bem como no Decreto nº 6029/2007, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal: atuar como instância consultiva, desenvolver ações de disseminação e capacitação sobre as normas de ética; apurar denúncias.

O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal tem o objetivo de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no Poder Executivo Federal por meio de apoio ao desenvolvimento de políticas públicas e à instituição de Comissões de Ética Setoriais nos órgãos da administração pública federal. A instituição das Comissões de Ética Setoriais, bem como a efetiva atuação delas, reflete a preocupação

do governo federal em implantar um sistema integrado de gestão da ética com o objetivo pedagógico de prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético desejável para o desempenho de funções públicas. O entendimento é que a prevenção se dá por meio do conhecimento de parâmetros esperados, adquiridos por atividades educacionais contínuas (BRASIL, 2007).

A regulação da conduta ética dos agentes públicos federais versa sobre os temas: atendimento a usuários, brindes, presentes e viagens, conduta pessoal, conflitos de interesses, controle, desempenho, exercício de atribuições, favorecimento, hierarquia, local de trabalho, outra atividade, participação em eventos, patrimônio pessoal, prejuízo ao erário, prestação de contas, publicidade e tráfico de influências. Os órgãos competentes para supervisionar o cumprimento das matérias reguladas são: Comissões de Ética Setoriais; administração e corregedoria do órgão ou entidade; Advocacia-Geral da União (AGU); Casa Civil; Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública; Comissão de Licitação do órgão ou entidade; Corregedoria-Geral da União (CGU); Ministério Público Federal (MPF); Secretaria Federal de Controle (SFC) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A implementação das Comissões de Ética Setoriais consiste, assim, em componente fundamental no Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo. No entanto, para Matias-Pereira (2008), concretizar a promoção da ética não é tarefa simples. Na mesma direção, DaMatta (2001) considera que a ética como instrumento de gestão focaliza a complexa dialética entre o princípio da compaixão e da justiça e explicita de forma abrupta o dilema colocado com cinismo realista pelo *moto* “Aos inimigos a lei; aos amigos, tudo”. Por isso

suscita as mais diversas reações contrárias à sua implementação, sobretudo à execução prática.

Para Frey (2000), o processo de colocar em prática as Comissões de Ética Setoriais é tão complexo quanto os valores e condutas que objetiva instituir porque envolve atores com interesses individuais e coletivos: a administração pública, os servidores públicos e a sociedade civil, os quais agem segundo os interesses pessoais

“Um indicativo de quão complexa é a implementação das Comissões de Ética Setoriais (CES) é o baixo número de comissões que funcionam satisfatoriamente.”

e as identidades sociais. O modelo *top-down*, utilizado pelos gestores públicos para a implementação da política pública de gestão da ética, identifica os *policy makers* como controladores do processo de formulação da política. No entanto, o hiato entre as aspirações desses atores e as realidades locais causa dificuldades no processo de implantação (OEI, 2002). Chanlat (1992)

observa, assim, que além das dificuldades inerentes ao modelo de implementação adotado, valores definidos por regras que norteiam a conduta individual conduzem as relações sociais em organizações e, dado à característica individualista das sociedades ocidentais, a lógica individual prevalece sobre a coletiva, o que gera obstáculos ao desenvolvimento de relações de reciprocidade, as quais norteiam a ética e os códigos deontológicos profissionais.

Depreende-se dessa consideração que há uma visão de mundo exclusivista e oportunista presente no serviço público, aqui estudado como organização. A lógica coletivista apontada está imersa na necessidade de resultados ajustados por parte de um conjunto de profissionais bem preparados tecnicamente, mas socializados num contexto de mudança que sugira o coletivo para além do normativo em suas realidades cotidianas e escolhas pessoais. A extrema vantagem disso só pode ser para aquilo que mais se questiona: a seriedade e o gargalo de recursos comprometidos.

Um indicativo de quão complexa é a implementação das Comissões de Ética Setoriais (CES) é o baixo número de comissões que funcionam satisfatoriamente. Segundo dados da Secretaria Executiva da Comissão de Ética Pública da Presidência da República em resposta a uma consulta por e-mail (2008), dos 307 órgãos do Poder Executivo Federal, 221 constituíram as próprias Comissões de Ética. Em termos percentuais, após 15 anos de vigência do Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público com a determinação de que cada órgão da Administração Pública Federal constituísse a própria Comissão de Ética e elaborasse Código de Ética específico, 28% dos órgãos não implementaram as Comissões e dos 72% que o fizeram, muitos ainda não possuem Código

de Ética próprio. As CES funcionam precariamente, conforme verificado em *workshop* do Curso de Gestão da Ética, promovido em junho de 2008 pela CEP/PR. Esses dados levam a crer que há dificuldades no processo de implantação de tais Comissões.

No Brasil, coexiste uma multiplicidade de órgãos com responsabilidades por zelar pela gestão da ética em diferentes níveis e esferas de governo. No entanto, é perceptível que é bastante elevado o nível de ineficiência, ineficácia e ausência de efetividade do modelo utilizado, que se apresenta complexo, incongruente e desordenado (MATIAS-PEREIRA, 2008). A dificuldade em colocar em execução as Comissões de Ética Setoriais suscita a pergunta: como implementá-las? A questão proposta reflete a necessidade de analisar os mecanismos utilizados para a implantação das Comissões de Ética Setoriais, bem como de identificar as dificuldades inerentes ao processo. É importante salientar que a ênfase na eficácia do comportamento do servidor no Código de Ética não pode aqui ser entendida como definitiva, tampouco a força legislativa do processo. De forma preliminar, o cumprimento do código precisa ser testado, conhecido, e as vertentes explicadas. Imagina-se que outros procedimentos metodológicos não normativos devam ser conhecidos a partir do aprofundamento desse estudo.

Revisão da Literatura

Daft (2006) considera como ferramentas eficazes para a configuração dos valores éticos em organizações: a liderança baseada em valores, a estrutura organizacional e os sistemas da organização. Para o autor, as lideranças dos níveis hierárquicos superiores são responsáveis pela criação e

manutenção de uma cultura que enfatize cotidianamente a importância da conduta ética para todos os funcionários. Os Comitês de Ética, constituídos por um grupo de executivos com a atribuição de supervisionar a ética, e o *Ombudsman* da Ética – cargo exercido por um gerente com a função de ouvir e analisar as reclamações sobre ética – são formas para atribuir responsabilidades por valores éticos na estrutura da organização. O autor acredita que a promoção do comportamento ético em ambiente laboral depende da inserção da ética na cultura da organização. Por isso, os valores éticos devem ser incorporados às políticas e regras, o Código de Ética divulgado, os incentivos vinculados ao comportamento ético e a ética deve ser considerada no processo de seleção e treinamento de funcionários.

Os Códigos de Ética surgem nas organizações com o objetivo de disciplinar a conduta do empregado e constituir instrumento de punição rápida às transgressões de conduta. Nos anos 1990, os empregados são estimulados a levantar questões sobre condutas inadequadas dos profissionais das organizações e o Código de Ética mantém o objetivo inicial, mas incorpora a necessidade de vinculação à cultura organizacional. O código tem o objetivo de estabelecer os parâmetros da organização sobre a conduta ética dos membros e evidencia a expectativa da empresa de reconhecimento, por parte dos funcionários, das dimensões éticas do comportamento organizacional (ARRUDA, 1993; DAFT, 2006).

O Código de Ética deveria ser um instrumento formal que delinea a cultura, a política e os valores organizacionais, e orienta o comportamento corporativo. Para a execução de um programa de ética, o código parece ser ferramenta fundamental, pois comunica aos *stakeholders* as práticas e

os valores éticos da instituição. O código expressa os princípios da organização e as expectativas dela sobre a conduta dos funcionários e a qualidade das relações estabelecidas entre eles. A eficiência do código depende do comprometimento dos dirigentes com os valores nele expressos e da participação de todos os empregados no processo de elaboração. Essa condição torna-se primária para a disseminação da cultura ética e a credibilidade do programa de gestão da ética (QUEIROZ, DIAS E PRADO, 2008; SARMENTO, FREITAS E VIEIRA, 2008).

Os Comitês de Ética das organizações têm a finalidade de revisar e adaptar o Código de Ética, bem como de investigar e propor soluções para os casos de transgressões éticas. Após a adoção do Código de Ética é importante que a instituição crie um comitê composto, em geral, por número ímpar de integrantes, provenientes de diferentes departamentos e reconhecidos pelos colegas de trabalho por terem ílibada conduta. Além do comitê, há organizações que nomeiam um profissional da ética, vinculado à direção e com autonomia plena, para coordenar os programas da área. Esse profissional tem como atribuições manter atualizado o Código de Ética, segundo as necessidades dos *stakeholders*; promover treinamento dos empregados com o objetivo de disseminar a cultura ética na organização e implementar um sistema de monitoramento do programa (QUEIROZ, DIAS E PRADO, 2008). Em administração contemporânea aprende-se que os servidores públicos são alcançáveis pelo conceito. Isso ocorre porque eles são alvos e não apenas executores das medidas propostas pela organização pública; são usuários e também necessitam de alguns dos serviços que acabam por prestar como servidores no cotidiano de trabalho.

As Comissões de Ética Setoriais dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público, têm o objetivo de orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, competindo-lhes conhecer concretamente de imputação ou de conduta suscetível de censura (BRASIL, 2007). Compete-lhes, também, no âmbito dos respectivos órgãos e entidades, funcionar como projeção da CEP/PR, supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e, quando for o caso, comunicar a essa Comissão a ocorrência de fatos que possam configurar descumprimento do mencionado Código, bem como promover a adoção de normas de conduta ética específicas para os servidores dos órgãos a que pertençam (BRASIL, 2007).

O Decreto de 18 de maio de 2001 dá providências sobre o relacionamento das Comissões de Ética de órgãos e entidades da administração federal com a Comissão de Ética Pública. Nesse decreto, as comissões de ética dos órgãos e entidades passam a ser chamadas de Comissões de Ética Setoriais. O estudo adota, portanto, essa nomenclatura para designar as Comissões de Ética que integram o Sistema. Em 2007, com a instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, à CEP atribuem-se as competências para atuar como coordenadora, avaliadora e supervisora do Sistema.

As Comissões de Ética Setoriais acumulam funções normativas, de divulgação, de investigação e de sanções, e apresentam paradigmas similares aos das comissões de ética empresariais, que constituem elementos estruturais para implantar

políticas relacionadas com a ética no âmbito organizacional. Nas organizações, a estratégia de implementar essas comissões denota que as empresas reconhecem que os empregados podem enfrentar dilemas morais e sugerem que a direção apóie os esforços no sentido de tomar as decisões certas (WILEY, 1997). A ética também constitui elemento essencial para o desenvolvimento econômico e deve ser entendida como uma prática social que influencia os planos estratégicos de empresas e governos pressupondo a adoção de princípios de governança, os quais mensuram a capacidade para a gestão de condutas antiéticas e se consubstanciam em equidade, transparência, ética, prestação de contas (LAMEIRA, 2008; CLEGG, CARTER e KORNBERGER, 2004; MACHADO FILHO e ZYLBERSZTAJN, 2004).

Estabelecer alto padrão de conduta no serviço público tornou-se tema crítico para os países membros da OCDE. Reformas administrativas que envolvam esforços de responsabilidade e discrição dos servidores públicos, pressões orçamentárias e novas formas de oferecer os serviços públicos constituem desafios aos valores tradicionais da esfera pública. Assim, o processo de prevenção de transgressões éticas é tão complexo quanto o fenômeno de transgressão em si. Por isso uma rede integrada de mecanismos é necessária para o sucesso da implementação de um sistema de gestão da ética (OCDE, 1998).

Carneiro (1998) afirma que o arcabouço jurídico por si não é suficiente para fazer o trabalho de orientação para uma conduta ética compatível com o serviço público. O autor entende que os órgãos coordenadores de questões éticas são instituídos para desempenhar as funções de aconselhamento, fiscalização e promoção da ética. No entanto, a

implementação desses órgãos, comitês ou comissões requer que o tema seja inserido como prioridade no plano de ação da alta administração, além de demandar investimentos econômicos exclusivos para a implantação da gestão da ética.

Os processos de mudança nas organizações refletem a necessidade de envolver a força de trabalho num novo padrão de comportamento organizacional com o objetivo de criar mais cooperação, participação e empreendedorismo compartilhado, sem uso de controle ou supervisão ostensiva. O planejamento de ações administrativas destinadas ao público interno, consubstanciadas em significados lógicos, emocionais e éticos, é a ferramenta mais adequada para promover essas mudanças. No entanto, alguns erros são comuns nesse processo, como a falta de sentido de urgência, o não envolvimento da alta direção e a ausência de uma equipe apoiada por ela para comandar a mudança. Também são erros comuns subestimar o poder da visão corporativa; não transmitir a visão de mudança; não fomentar o *empowerment* (“empoderamento”); não obter resultados em curto prazo; satisfazer-se com resultados imediatos sem consolidá-los para criar mais mudanças; não incorporar as mudanças à cultura da empresa (KOTLER, 1997 *apud* TORRES JUNIOR, 2002).

Sarmento, Freitas e Vieira (2008) consideram que elaborar, formalizar e impor o Código de Ética sem ações específicas de promoção, avaliação e reformulação podem levá-lo ao esquecimento no curto prazo, com o risco de transformar-se em fonte de ressentimentos entre os membros da organização. E as violações ao Código de Ética, tanto por parte de níveis hierárquicos superiores quanto inferiores, sem a oportuna reação da empresa, causam a perda de credibilidade dos programas de gestão

da ética e inviabilizam a aplicação do código. Para os autores, a capacidade de influenciar o comportamento de agentes cuja conduta se pretende orientar depende de dezesseis variáveis que se relacionam com a forma de elaboração do código e o processo de gestão dele na empresa:

- justificação
- exemplificação
- linguagem
- extensão

“A implementação desses órgãos, comitês ou comissões requer que o tema seja inserido como prioridade no plano de ação da alta administração.”

- participação na elaboração
- assinatura do código
- treinamento
- reforço
- prática efetiva pela empresa
- obrigatoriedade de comunicação de desvios
- divulgação de violações
- sistema de punições e recompensas
- exigência de cumprimento

- linha telefônica anônima
- Comitê de ética
- Auditoria de ética

Para os autores, a conformidade e o envolvimento constituem fatores que influenciam a efetividade dos programas de gestão da ética.

Estudo de dois casos: sucesso e fracasso no processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais

Método

Como implementar Comissões de Ética Setoriais? Há lacunas no processo de implementação das Comissões? Quais seriam os meios para transpor as dificuldades inerentes a esse processo? Neste trabalho, as questões suscitadas sugerem abordagens metodológicas variadas, mas mantém-se o eixo qualitativo. Essas perguntas direcionaram o desenvolvimento de pesquisa indutiva, exploratória e qualitativa (YIN, 2003), sendo dois casos estudados: um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais em dois órgãos do Poder Executivo Federal. Considerou-se caso de sucesso a Comissão que cumpre com todas as atribuições previstas na legislação: orienta; aconselha; promove a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas éticas; apura denúncias; supervisiona a observância do Código; elabora e executa um plano de trabalho; mantém uma secretaria-executiva – ou seja, não se restringe a ter apenas os membros nomeados em cumprimento à legislação. O caso de fracasso representa os órgãos que se restringem a cumprir a lei: têm os membros da Comissão nomeados para responderem às demandas legais e aos compromissos com a Comissão de Ética

Pública da Presidência da República, mas não executam em plenitude as atribuições.

A seleção dos casos é resultado da observação dos depoimentos dos membros dessas Comissões, em *workshop* do Curso de Gestão da Ética Pública, ministrado pela CEP/PR em junho de 2008. Na ocasião, identificou-se que os dois órgãos se encontravam em diferentes níveis no processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais.

O caso identificado como de fracasso possui uma Comissão de Ética nomeada, mas que não realiza as atribuições de promoção, acompanhamento e fiscalização do programa de gestão da ética na instituição. O caso de sucesso caracteriza-se por ter uma Comissão de Ética Setorial atuante desde 2004. A Comissão está em pleno exercício das atribuições legais, pedagógicas e de avaliação e controle da ética.

Foram entrevistados três servidores públicos, entrevistados-chave, membros das Comissões de Ética Setoriais desses órgãos. O roteiro da entrevista qualitativa do tipo semiestruturada foi organizado em tópicos: dados da instituição, informações profissionais, interesse e importância do trabalho da Comissão de Ética Setorial, histórico da CES, realizações da CES, estrutura física e organizacional da CES, dificuldades para colocar em prática a CES. O propósito foi identificar os instrumentos e entraves para a implementação da Comissão de Ética Setorial. As entrevistas foram gravadas e as transcrições delas foram enviadas aos entrevistados para validação. O estudo não se restringiu à análise de dados primários: dados secundários como decretos, portarias, código e apostilas também foram utilizados.

As entrevistas e demais dados foram codificados e analisados segundo o

estabelecimento de duas categorias: Instrumentos de implementação da Comissão de Ética Setorial e Dificuldades para execução. Cada categoria gerou subcategorias indicadas pela literatura e emergentes do processo de análise. Foram elaboradas fichas-síntese para cada caso estudado e tabelas analíticas dos dados coletados, utilizadas no estudo comparativo entre os dois casos.

Os quadros analíticos foram construídos a partir da ficha-síntese de cada caso e representam as categorias emergentes de instrumentos de implantação da Comissão de Ética Setorial com as respectivas dificuldades de implementação. A categoria Instrumentos de implementação da Comissão de Ética Setorial subdivide-se em três grupos:

- 1) Instrumentos normativos;
- 2) Instrumentos pedagógicos
- 3) Instrumentos estruturais, os quais

foram divididos a partir da literatura e da identificação de ocorrências durante o processo de análise.

Essas subcategorias indicam a aplicação das normas vigentes, a utilização de instrumentos pedagógicos para divulgação da ética e as condições estruturais para a implementação da Comissão, como local, orçamento, criação de Secretaria Executiva e orientação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. A categoria Dificuldades para a implantação da Comissão compõe-se de dez itens que constituem obstáculos encontrados na literatura e explicitados pelos entrevistados no processo de implementação da Comissão de Ética Setorial, quais sejam:

- perfil adequado dos membros que constituem a Comissão;
- mudança constante dos membros da Comissão e das pessoas que atuam para disseminar o tema nos órgãos;

- grau de comprometimento da alta administração;
- resistência da alta administração;
- estrutura organizacional do órgão;
- tempo exíguo para realizar os trabalhos da Comissão em função do acúmulo de funções dos servidores;
- local exclusivo para o estabelecimento da Comissão;
- disponibilidade de orçamento para compra de material para divulgação e contratação de palestrantes;
- criação da Secretaria Executiva;
- perfil adequado dos membros da Secretaria Executiva.

Os instrumentos normativos constituem o arcabouço legal de princípios de conduta ética para o servidor público e são fundamentais para o processo de gestão da ética. Leis, decretos e regulamentos devem determinar os valores que devem reger o serviço público e prover as ferramentas de orientação, investigação, ação disciplinar e denúncia, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1998).

A primeira ação para instituir e implantar o Programa de Gestão da Ética foi aprovar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, em 1994. Em 1999, cria-se a Comissão de Ética Pública. Em 2001, altera-se o Decreto de 1999 para dar providências sobre o relacionamento das comissões de ética de órgãos e entidades da Administração Federal com a CEP. Em 2002, é instituído o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. Regulamenta-se o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e a remuneração compensatória a elas devida pela União;

além disso, são disciplinadas as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na administração pública federal, nas autarquias e fundações públicas federais. Em 2007, institui-se o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Além da legislação específica, o assunto também é abordado na Constituição Federal, art.37; na Lei 8.112/90, Título IV; na Lei 8.429/92; na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), arts. 482, 483, 493 a 495 e 499; no Código Penal, Título X e na Lei 9.784/99, constituindo normatização complementar à matéria.

No início dos anos 2000, em meio ao processo de reestruturação do Estado, o Brasil ratifica três Convenções Internacionais contra a corrupção, no âmbito dos foros multilaterais. Em 2000, promulga a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE; em 2002, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); em 2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU). O compromisso assumido em âmbito internacional cria maior comprometimento do Estado com o desenvolvimento do Sistema de Gestão da Ética, uma vez que o país passa a ser observado pelas efetivas ações adotadas contra a corrupção e o Sistema constitui o instrumento de resposta efetiva para as recomendações desses organismos.

Os instrumentos pedagógicos, meios pelos quais se assegura a adaptação recíproca do conteúdo informativo aos indivíduos que se deseja formar (HOUAISS, 2004), associados a ferramentas de marketing, são utilizados para difundir e

disseminar os padrões de conduta ética. Relatórios da OCDE, publicados a partir de 1997 com dados de nove países – Inglaterra, Noruega, Países Baixos, Finlândia, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, México e Portugal – indicam que nem a legislação, nem os procedimentos administrativos e tampouco os padrões de conduta são de pleno conhecimento do servidor público. Essa constatação revela a necessidade do desenvolvimento de ações pedagógicas para a disseminação e difusão das normas éticas entre os agentes públicos. A socialização profissional constitui uma das ferramentas indicadas pela OCDE para a promoção da ética no serviço público. Essa socialização profissional se dá por meio de educação e treinamento (CARNEIRO, 1998).

Nas organizações, a dimensão pedagógica dos programas de ética estabelece-se por meio de atividades gerenciais nas áreas de treinamento e comunicação. Código de ética ou de conduta; cópias das políticas da empresa; artigos de ética e *newsletter* da empresa; treinamento face a face, conduzido pelo pessoal de treinamento interno, pela gerência e por consultores externos; mensagens dos *Senior Managers*; programas de ética em vídeo; brochuras sobre questões específicas; treinamento “*web based*” são mecanismos que instrumentalizam o treinamento e promovem a ética nas instituições (MEIRA, 2005).

A utilização de um *mix* de marketing – contato pessoal, propaganda, publicidade e relações públicas, materiais de instrução – tem o objetivo de desenvolver a conscientização, informar, persuadir e lembrar as pessoas sobre o assunto proposto. O objetivo de promover um programa de comunicação da ética pode

ser alcançado com a utilização dos recursos de comunicação que mais se adaptem ao perfil dos funcionários: folhetos, cartazes, artigos em publicações da empresa, vídeos, concursos. Esses instrumentos servem para estimular o interesse positivo por um determinado tema (LOVELOCK e WIRTZ, 2006; SARMENTO, FREITAS e VIEIRA, 2008).

O processo de capacitação para a ética pressupõe que os gestores associem a revisão do sucesso ou fracasso das iniciativas pedagógicas com o monitoramento dos canais de comunicação, a fim de construir curvas de aprendizado para essas atividades. E que eles verifiquem, de forma sistemática, o impacto da atividade sobre o comportamento dos empregados, para atualizar os programas de treinamento e as iniciativas de comunicação. À medida que esses instrumentos são utilizados, o conceito de ética tende a se sedimentar (MEIRA, 2005).

Os instrumentos estruturais relacionam-se com a dimensão física e estratégica para a consecução das atribuições das Comissões de Ética Setoriais. Constituem, portanto, os recursos materiais, operacionais e técnicos que viabilizam pôr em execução as atividades das Comissões. O Decreto nº 6.029 de 2007 prevê a instalação de uma Secretaria Executiva, vinculada administrativamente à instância máxima do órgão público do Poder Executivo Federal, para executar o Plano de Trabalho da Comissão de Ética Setorial. Como instância executiva, a Secretaria requer local exclusivo para realização diária dos trabalhos, material disponível e pessoas capacitadas para proverem o apoio técnico necessário ao cumprimento das atribuições da Comissão.

No âmbito estratégico, o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 estabelece as

diretrizes do Programa de Gestão da Ética. O Plano prevê a CEP como executora das ações do Programa 1143, que estabelece a promoção da ética pública, disseminação do Código de Conduta Ética no serviço público federal e capacitação de servidores e agentes públicos quanto à ética pública, bem como gestão e administração do Programa. Para a consecução dessas atribuições, a Comissão apresentou os

“O processo de capacitação para a ética pressupõe que os gestores associem a revisão do sucesso ou fracasso das iniciativas pedagógicas com o monitoramento dos canais de comunicação, a fim de construir curvas de aprendizado.”

seguintes projetos para 2008: realização de cursos e seminário; desenvolvimento de pesquisa sobre valores éticos e promoção de avaliação dos órgãos e entidades sobre a gestão da ética. Esses projetos visam orientar e capacitar as Comissões de Ética Setoriais e constituem instrumentos essenciais ao desenvolvimento do Programa de Gestão da Ética no Serviço Público Federal.

Resultados

Os resultados da análise dos dados coletados nas entrevistas evidenciam que os dois casos estudados se encontram em estágios diferentes de implantação da Comissão de Ética Setorial.

Caso sem êxito: entidade A

Os dados coletados nas entrevistas com os membros da Comissão de Ética Setorial do caso em que não houve êxito evidenciam que o processo de implementação da Comissão está em fase incipiente. A Comissão foi nomeada em 2007, mas não atua, nem executa nenhuma das competências a ela atribuídas pelo Decreto nº 6.029 de 2007. Sua atuação restringe-se à aplicação do Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público, de 1994, e às normas específicas para a condução da gestão da ética no serviço público federal.

Na categoria Instrumentos de implementação, não há registro de aplicação para quase todos os tipos de instrumentos analisados. Não disponibiliza textos doutrinários, mensagens ou filmes; não promove palestras, cursos ou cafés da manhã; não faz avaliações; não capacita servidores para divulgar a ética; e apenas alguns membros da Comissão participaram do curso promovido pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República. A comissão limita-se a atender às convocações da CEP. A inutilização de ferramentas que promovam a educação e o treinamento para a ética dificulta tanto a socialização profissional quanto a promoção da ética no serviço público, que, para Carneiro (1998), dá-se por meio desses instrumentos.

Na categoria Dificuldades, todos os itens analisados foram considerados como entraves existentes para o processo de

implantação da Comissão nesse primeiro caso analisado. Os membros em estágio probatório, ou em níveis hierárquicos inferiores, sentem muita dificuldade para a realização das atividades da Comissão, fator que consideram contribuir para o seu enfraquecimento. Constantes mudanças dos membros impedem a execução de um plano de ação. Não há servidores capacitados para divulgar o tema e existe pouco comprometimento da alta administração. Verificam-se evidências quanto à resistência em relação ao processo de apuração de denúncias. A estrutura organizacional muito pequena e inadequada para a realização das atividades-fim impede a implementação da Comissão, uma vez que o acúmulo de tarefas e funções, assim como o déficit de pessoal, restringe o tempo disponível para a realização das atividades. Além disso, não há local exclusivo nem disponibilidade de salas para reuniões reservadas, tampouco orçamento disponível para compra de material de divulgação. A Secretaria Executiva ainda não foi instituída e verifica-se a dificuldade em encontrar a pessoa adequada, com disponibilidade para assumi-la.

As dificuldades apontadas pelos entrevistados reforçam as considerações de Daft (2006) sobre a eficácia das ferramentas para a configuração dos valores éticos em organizações que pressupõem uma liderança baseada em valores e adequação da estrutura e sistemas organizacionais. Sem a liderança dos níveis hierárquicos superiores responsáveis pela criação e manutenção de uma cultura que enfatize a importância da conduta ética para todos os funcionários, será difícil, para o autor, desenvolver e executar um padrão ético.

Os resultados deste caso confirmam a complexidade no processo de implantação de política pública de enfoque *top down*. Caso os executores da política não

sejam eficazes, haverá um hiato de implementação e a política não será colocada em prática de forma apropriada (OEI, 2002). O sentimento de fragilidade e falta de autonomia dos membros dessa Comissão de Ética Setorial, bem como o excesso de atribuições dos servidores e o déficit de pessoal, impedem que as ações sejam efetivadas. Além disso, duas das dificuldades identificadas por Kotler (1997 *apud* TORRES JUNIOR, 2002) aparecem como fatores impeditivos do desenvolvimento pleno das atividades da comissão: a falta de comprometimento da alta direção e a ausência de uma equipe apoiada por ela para comandar o processo de implantação da comissão e do Programa de Gestão da Ética.

Caso de sucesso: entidade B

A entrevista com o presidente da Comissão de Ética Setorial do caso considerado como de sucesso confirmou a percepção, detectada no *workshop* do Curso de Gestão da Ética Pública, de que o órgão se encontra em fase avançada de implementação de sua Comissão de Ética Setorial. A CES do órgão foi nomeada em 2004 e atua de forma efetiva desde a sua criação: aplica e divulga o Código de Ética específico do órgão, apura denúncias e realiza trabalho pedagógico e de orientação; além disso, está em processo de criação da Secretaria Executiva.

Os resultados obtidos com a análise dos dados deste caso evidenciam que o órgão tem uma Comissão de Ética Setorial em pleno exercício das funções. E confirmam as propostas de Queiroz, Dias e Prado (2008), em que a Comissão tem como atribuições atualizar o Código de Ética; promover treinamento dos empregados para disseminar a cultura ética na organização; e implementar um sistema de monitoramento

do programa. Explicitam, ainda, o seguimento das normas previstas (BRASIL, 2007).

Os dados são inversos aos do caso anteriormente apresentado. Ao contrário da outra comissão, a maior parte dos tipos de instrumentos analisados é aplicada. O Código de Ética específico foi elaborado e aprovado em 2003 e, imediatamente, distribuído a todos os servidores e colaboradores. Textos doutrinários de autores diversos são distribuídos periodicamente aos “Embaixadores da Ética” – pessoas comprometidas em promover e disseminar a ética – e aos superintendentes por meio da intranet; o “Momento Ético” é uma mensagem diária enviada aos servidores por meio da intranet. Filmes são apresentados para depois serem debatidos. Palestras, cursos e cafés da manhã também são promovidos. Foi instituído o “Módulo de Ética” em todos os cursos de capacitação dos servidores e as avaliações para mensurar o grau de receptividade do tema são realizadas por meio da aplicação de questionários. Todos os membros da Comissão, os superintendentes, os representantes de cada gerência e das regionais são capacitados e denominados “Embaixadores da Ética”, e participam do Curso de Gestão da Ética Pública da CEP. Para esses membros, a Comissão de Ética Pública estimula e norteia as ações da CES que, sempre que necessário, recorre à CEP para buscar orientação. Apesar de não possuir local exclusivo para os trabalhos da Comissão, há muita disponibilidade para reservar local para as reuniões. O orçamento da Comissão é vinculado ao da presidência e suficiente para atender às necessidades de realização das atividades. A Comissão realizou, até o final de 2008, 32 reuniões para deliberar sobre a ética.

Apenas quatro itens foram considerados como dificuldades para a implementação

desta Comissão. Seus membros pertencem a níveis hierárquicos superiores, assessores de diretoria e superintendentes, sendo obrigatória a presença do superintendente de recursos humanos. Fator que torna a Comissão forte, para Willey (1997), isso representa o reconhecimento da existência de dilemas morais pela direção, cujos esforços concentram-se em que sejam tomadas as decisões certas. Há constantes mudanças das pessoas capacitadas para divulgar o tema. A alta administração é muito comprometida, consciente e não oferece resistência. A estrutura organizacional adequada facilita os trabalhos da comissão. Entretanto, o pouco tempo disponível para dedicação exclusiva aos trabalhos da Comissão limita as novas ações e desenvolvimento de instrumentos pedagógicos. A Secretaria Executiva não tinha sido instituída até o final de 2008, mas constitui a maior prioridade da Comissão. A maior dificuldade está em encontrar a pessoa adequada com disponibilidade para assumi-la.

A análise dos resultados indica que a entidade B desenvolve o trabalho de gestão da ética por meio da implementação de sua CES. Para o presidente da Comissão de Ética Setorial, “em matéria de estrutura da ética, nós estamos bem. Só não conseguimos implementar do jeito que a gente gostaria de implementar. Porque o tema precisa de atenção e encaminhamento. É um processo mais de conquista”. Há a percepção de que, apesar da utilização de diversos instrumentos pedagógicos para a divulgação da ética, e poucas dificuldades para a implantação, há muito a ser feito. A experiência de sucesso, nesse processo, indica caminhos a serem seguidos. E pode ser entendida como resposta à experiência em que não houve êxito.

A experiência de sucesso confirma as percepções de Carneiro (1998) e Daft

(2006) de que a existência de normas por si só é insuficiente para a realização do trabalho de orientação para a conduta ética; faz-se necessária a inserção do tema como prioridade da alta administração. O apoio da alta administração do órgão à Comissão, segundo o entrevistado, foi preponderante para o desenvolvimento dos trabalhos e envolvimento de todos os níveis hierárquicos no processo. Além disso, denotou predisposição da alta administração para o debate do tema no órgão e indicou, ainda, a importância do assunto, gerando credibilidade nas ações propostas.

Os instrumentos pedagógicos utilizados pela Comissão de Ética Setorial do caso de sucesso constituem um banco de idéias que se formou com a coleta de sugestões para implementar um plano de ação. Para trabalhar com a gestão da ética, foram indicadas 106 pessoas, que coletaram mais de 70 idéias para atuação no campo preventivo. Tais idéias podem ser categorizadas entre o mix de comunicação utilizado para promover treinamento em ações pedagógicas sobre ética (SARMENTO, FREITAS e VIEIRA, 2008; MEIRA, 2005). De forma gradativa e diversificada, as idéias são implementadas com o objetivo de não cansar o servidor. Assim o tema se faz sempre presente no cotidiano do órgão. O trabalho constante em campanhas preventivas e de conscientização tem diminuído as denúncias e propiciado a criação de um ambiente organizacional agradável.

Sugestão de ações que podem favorecer a efetiva implantação das CES e meios para transpor as dificuldades inerentes ao processo

O estudo sugere ações para a implementação eficiente de Comissões de Ética Setoriais no serviço público. Um processo

eficaz inicia-se com a nomeação de uma Comissão vinculada à alta administração do órgão e com poder de influenciar as decisões para a elaboração de um plano de ação. Os membros da Comissão devem estimular a participação de servidores identificados como sensíveis ao tema para serem divulgadores da ética e interlocutores dos servidores junto à Comissão. A alta administração deve estar comprometida e consciente sobre a importância do tema, estimulando a participação de todos no transcorrer desse processo.

Daft (2006) preconiza que o Código de Ética constitui importante ferramenta para o gerenciamento dos valores organizacionais; a elaboração do Código de Ética Específico é, assim, ação primordial para iniciar o processo de divulgação. É por meio dele que as normas de conduta do órgão ficam estabelecidas e minimizam-se os sentimentos de falta de credibilidade para apuração de denúncias.

A Comissão fortalecida, com membros da alta administração e com uma rede de colaboradores nos departamentos e nas gerências do órgão, deve atuar como coordenadora do plano de ação para executar os instrumentos pedagógicos de divulgação da ética. Os trabalhos no âmbito preventivo devem incluir o estímulo a novas idéias e a seleção delas para aplicação gradual e contínua. A instituição de uma Secretaria Executiva, tal qual prevê o Decreto 6.029 de 2007, é fundamental para a execução das ações propostas. Nesse aspecto é necessário prever, na estrutura organizacional e nas dependências do órgão, local adequado para a instalação da Secretaria Executiva e disponibilizar salas de reunião privativas para o atendimento particular e apuração de denúncias. Atendem-se, assim, os pressupostos de Daft (2006) para configuração da ética, em que se prevê uma liderança

baseada em valores e a criação de estruturas e sistemas organizacionais que favoreçam a ética gerencial.

A avaliação das ações colocadas em prática deve ser constante. Questionários de avaliação quanto à sensibilidade dos servidores ao tema são importantes no início do processo de implementação para direcionar os trabalhos da Comissão. Esse questionário preliminar auxilia na tomada de decisões no que se refere à ênfase dada a cada ação. A rede de colaboradores da Comissão deve atuar para coletar sugestões e identificar a percepção dos servidores quanto às ações adotadas na condução do tema.

As atividades de promoção e divulgação da ética podem ser feitas por meio de mensagens eletrônicas veiculadas na intranet, textos doutrinários de filósofos e especialistas no tema, filmes, cursos, palestras, cartazes, banners, encontros com projeção de mensagem sobre ética e capacitação. O instrumento mais eficiente para a divulgação do tema é a inserção de um módulo sobre ética nos cursos de capacitação dos servidores, seja no ingresso à instituição ou em cursos de atualização. Assim, a diretoria de recursos humanos deve estar envolvida e comprometida com o processo de implementação da Comissão de Ética Setorial.

As sugestões propostas visam minimizar as dificuldades encontradas no processo de implementação de Comissões de Ética Setoriais no serviço público federal. O estudo dos dois casos apresentados denota que a adoção ou não dessas medidas influencia no processo de implementação da Comissão e determina o curso das ações no âmbito da política pública de gestão da ética. Dessa forma, uma rede integrada de mecanismos é essencial para o sucesso da implementação de um sistema de gestão da ética, pois o

processo de prevenção de transgressões éticas é tão complexo quanto o fenômeno de transgressão em si (OCDE, 1998).

Conclusão

O estudo dos dois casos de implantação de Comissões de Ética Setoriais, um identificado como de sucesso e outro em que não houve êxito, ajudou a responder a questão proposta de como colocar em prática Comissões de Ética Setoriais. O estudo indica que as dificuldades encontradas no caso de fracasso são solucionadas com a implementação das políticas adotadas pelo caso de sucesso. E evidencia que a adoção sistemática de instrumentos pedagógicos para a promoção da ética, o comprometimento da alta administração do órgão e a criação de uma rede interna de pessoas capacitadas e sensíveis ao tema possibilitaram a implantação eficiente da Comissão de Ética Setorial na entidade B.

As dificuldades para a implementação das Comissões de Ética Setoriais relacionam-se mais com os aspectos políticos de comprometimento da alta administração do órgão que com os aspectos instrumentais dessa. Uma vez que os instrumentos normativos estão determinados pela

legislação e tanto os instrumentos pedagógicos quanto os estruturais constituem ações gerenciais, para executar as ações do Sistema de Gestão da Ética é necessário que os gestores públicos demonstrem comprometimento com o tema e percebam a importância de apoiar os membros da Comissão de Ética Setorial na execução das atribuições.

O Sistema de Gestão da Ética, por constituir um modelo de cima para baixo de implementação de políticas públicas, exige o esforço dos executores para envolverem e sensibilizarem todos os níveis hierárquicos num processo contínuo de aprendizagem e avaliação. Assim, a adoção de medidas pontuais como a nomeação de membros para as Comissões, que tenham grande poder de decisão, aumenta a probabilidade de a implementação dessas comissões ocorrer de forma mais eficiente.

Apesar de a ética estar na pauta da administração pública federal, no âmbito do Poder Executivo Federal, desde 1994, há poucos estudos sobre o processo de implementação das Comissões de Ética Setoriais. O número restrito de publicações específicas sobre comitês de ética indica que há muito a ser feito nessa área.

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

Referências bibliográficas

- ARRUDA, M.C.C. A ética no marketing das indústrias de bens de consumo no Brasil. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: EASP/FGV, v. 33, n.1, p. 16-28, jan./fev. 1993.
- AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), v.51, n.2, p. 94-104, abr./jun. 2000.
- BAUMAN, Z. *Ética pós-moderna*. Trad. João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Comissão de Ética Pública. *Desvios Éticos: risco institucional*. Brasília: ESAF, 2002.

_____. Decreto n. 6.029, de 1ª de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal*, Brasília, 3ª ed., 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Conduta Ética Profissional do Servidor Público. *Lex: Código de Conduta da Alta Administração Federal*, Brasília, 3 ed., 2007. Presidência da República, Comissão de Ética Pública.

CARNEIRO, J.G.P. O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal. *Revista do Serviço Público*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), v. 49, n.3, p. 120-133, jul./set. 1998.

CHANLAT, J.F. A caminho de uma nova ética das relações nas organizações. Tradução de Maria Irene Stocco Betiol. (RAE) *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: EASP/FGV, v.32, n.3, p. 68-73, jul./ago. 1992.

CLEGG, S.; CARTER, C.; KORNBERGER, M. A Máquina Estratégica: Fundamentos Epistemológicos e Desenvolvimentos em Curso. (RAE) *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: EASP/FGV, v.44, n.4, out./dez. 2004.

DAFT, R. L. *Organizações. Teorias e Projetos*. Tradução: Cid Knipel Moreira. São Paulo: Thomson Learning, 2006. pp. 291-318.

DAMATTA, R. *Considerações sócio-antropológicas sobre a ética na sociedade brasileira*. Informe de Consultoria apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, 20 nov. 2001.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, jun. 2000.

LAMEIRA, V.J.; BERTRAND, H. Ethics, corruption, governance and emerging markets. *REAd*, v.14, n.1, ed. 59, 2008.

LOVELOCK, C.; WIRTZ, J. *Marketing de serviços: pessoas, tecnologias e resultados*. Tradução: Arlete Simille Marques. São Paulo: Pearson Prentice Hall. p. 105-127, 2006.

MACHADO FILHO, C.A.P.; ZYLBERSZTAJN, D. A empresa socialmente responsável: o debate e as implicações. *Revista de Administração*, v. 39, nº 3, p. 242-254, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas. p. 45-54, 2008.

MEIRA, F. B. O processo de burocratização da ética ou como se produz a ética na própria empresa. In: *XXIX EnANPAD – Encontro da ANPAD*, 2005, Brasília.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis: an expanded Sourcebook*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Principles for managing ethics in the public service*. OECD Recommendation, 1998.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS (OEI). *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*. São Paulo: GAPI – UNICAMP, 2002.

QUEIROZ, H.M.G.; DIAS, A.R.; PRADO, T.L. *Código de ética: um instrumento que adiciona valor- estudo comparado em três instituições bancárias*. In: XXXII EnANPAD Encontro da ANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

SARMENTO, A.C.C.; FREITAS, J.A.S.B.; VIEIRA, P.R.C. *Códigos de ética empresarial: uma análise de fatores que influenciam sua efetividade*. In: XXXII EnANPAD Encontro da ANPAD, 2008, Rio de Janeiro.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO. *III Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*. Brasília: ESAF, 2002.

TORRES JUNIOR, A.S. *Retórica organizacional: lógica, emoção e ética no processo de gestão*. ERA eletrônica, v. 1, n.1, 2002.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

WELLS, B.; SPINKS, N. *Ética, de cima para baixo*. *Career Development International, HSM Management*, n. 7, mar./abr. 1998. Disponível em: <http://www.hsm.com.br/hsmmanagement/edicoes/numero_7/etica_cima_para.php>. Acesso em: 30 setembro, 2008.

WELLS, C. *O ABC da Ética*. *HSM Management*. mar./abr. 1997. Disponível em: <<http://www.perspectivas.com.br/refle33.htm>>. Acesso em: 30 setembro, 2008.

Resumo – Resumen – Abstract

Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal

Annita Valléria Calmon Mendes, Hermes de Andrade Júnior, Rodolfo Pinto da Luz e Cândido Borges

Este texto parte do reconhecimento de que a implementação de Comissões de Ética Setoriais constitui componente fundamental para concretizar a promoção da ética no âmbito do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Entretanto, essa não é uma tarefa simples. A análise de dados secundários e a revisão da literatura sobre o tema suscitam as questões: como implementar Comissões de Ética Setoriais? Há lacunas no processo de implantação? Quais seriam os meios para transpor as dificuldades inerentes a esse processo? Realizou-se pesquisa exploratória, indutiva, qualitativa. O estudo de dois casos (um de sucesso e outro de fracasso no processo de implementação dessas Comissões) indica que a adoção sistemática de instrumentos pedagógicos para a promoção da ética, o comprometimento da alta administração e a criação de uma rede interna de pessoas capacitadas e sensíveis ao tema são elementos importantes nesse processo. O estudo sugere, ainda, ações que podem favorecer a efetiva implementação dessas Comissões.

Palavras-chave: Comissão de ética setorial; ética; Poder Executivo Federal

Comisión de ética sectorial: los desafíos de hacer cumplir la ética en la administración pública federal

Annita Valléria Calmon Mendes, Hermes de Andrade Júnior, Rodolfo Pinto da Luz e Cândido Borges

Este texto parte del reconocimiento de que la implementación de Comisiones de Ética Sectoriales constituye componente fundamental para materializar la promoción de la ética en el Sistema de Gestión de la Ética en el Ejecutivo Federal. Sin embargo, esta no es una tarea simple. El análisis de datos secundarios y la revisión de la literatura sobre el tema suscitan las cuestiones: ¿cómo implementar Comisiones de Ética Sectoriales? ¿Hay lagunas en el proceso de implantación de las Comisiones? ¿Cuáles serían los medios para superar las dificultades inherentes a este proceso? Se realizó investigación exploratoria, inductiva y cualitativa. El estudio de dos casos (uno de éxito y el otro de fracaso en el proceso de implementación de estas Comisiones) indican que la adopción sistemática de los instrumentos pedagógicos para la promoción de la ética, el comprometimiento de la alta administración y la creación de una red interna de personas capacitadas y sensibles al tema son elementos importantes en este proceso. El estudio sugiere, aún, acciones que pueden favorecer la efectiva implementación de estas Comisiones.

Palabras clave: Comisión de Ética Sectorial; ética; Poder Ejecutivo Federal

Sectorial Ethics Commission: the challenges to make ethics happen at the federal public administration

Annita Valléria Calmon Mendes, Hermes de Andrade Júnior, Rodolfo Pinto da Luz e Cândido Borges

This paper acknowledges that implementation of Sectorial Ethics Commission constitutes a basic component to promote ethics on System of Management of the Ethics of the Federal Executive. This is, however, not a simple task. The analysis of secondary data and the revision of literature on the subject excite the questions: how to implement Sectorial Commissions of Ethics? Are there gaps in the process of implementation of the Commissions? Which would be the means to transpose the inherent difficulties to this process? An Exploratory, inductive, and qualifying research was held. The study of two cases: one successful and another failed in implementing these

Commissions, both indicating that the systematic adoption of pedagogical instruments for the promotion of ethics, high administration commitment and the creation of an internal net of people able and sensible to the subject are important elements in this process. The study also suggests actions that can favor the effective implementation of these Commissions.

Keywords: Sectorial Ethics Commission; ethics; Executive Federal Administration

Annita Valléria Calmon Mendes

Mestranda em Administração UNIEURO, é especialista em Relações Internacionais, servidora pública federal e administradora do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão. Contato: annitacalmon@gmail.com

Hermes de Andrade Júnior

Doutor em Saúde Pública, é professor do Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro) de Brasília (DF). Contato: handradejunior@gmail.com

Rodolfo Pinto da Luz

Doutor em Engenharia de Produção, é professor do Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro) de Brasília (DF). Contato: 938@unieuro.edu.br

Cândido Borges

PhD em Administração e professor adjunto do Curso de Administração da Universidade Federal de Goiás. Contato: candidoborges@gmail.com

Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido

*Paolo Fedele e Edoardo Ongaro**

Texto publicado originalmente na edição de abril de 2008 da revista Public Money & Management

Introdução

Nas últimas duas décadas, a devolução¹ tem estado em alta nas agendas de muitos governos. Devolução pode ser definida como a transferência de autoridade para organizações externas, legalmente estabelecidas, administradas por representantes eleitos (POLLITT *et al.*, 1998). A devolução ocorre normalmente das camadas superiores para as inferiores do governo. Este artigo concentra-se na devolução de governos centrais a regionais.

Reformas de devolução são processos complexos, desdobrando-se de formas diferentes e produzindo efeitos diversificados em cada país. Os processos de produção de políticas públicas que marcam a devolução no topo da agenda de um governo nacional e levam à sua promulgação podem ser extremamente diversificados. Os problemas que a devolução deve abordar variam consideravelmente e os modelos que diferentes países considerarão também podem ser

muito diversos. No entanto, independentemente dos conteúdos específicos do pacote de reforma, de certa forma a devolução parece ser afetada por algumas características básicas de cada sistema político-administrativo, bem como pelo *status* da reforma da administração pública. A questão de pesquisa que este artigo aborda é: quais características do sistema político-administrativo e quais componentes da reforma da administração pública afetam a dinâmica dos processos de devolução?

O artigo compara os processos de devolução que ocorreram em dois países do Mediterrâneo (Itália e Espanha) e a experiência de devolução no Reino Unido, com menção à Escócia. O artigo destaca lições que são relevantes para uma audiência acadêmica, bem como para profissionais.

Estrutura de análise e metodologia

Um problema com os estudos comparativos é definir quais características selecionar para a comparação de acordo com os resultados a serem explicados. Como ponto de partida, esboçamos uma estrutura de referência genérica dos fatores potencialmente influentes num processo de devolução (ver figura 1), baseando-se numa extensa revisão da literatura acadêmica. Primeiro, as reformas de devolução são afetadas por características culturais, funcionais e estruturais do sistema público (KICKERT, 1997; OLSEN e PETERS, 1996; POLLITT e BOUCKAERT, 2004). Tais características podem ser referidas como “contexto político-administrativo”. Embora obviamente variáveis, como qualquer outro aspecto do sistema público, tais características mudam apenas gradualmente ou com pouca frequência ao longo do tempo.

Em segundo lugar, as regras e rotinas que restringem a forma como recursos financeiros, humanos, materiais e informacionais podem ser adquiridos e utilizados por gestores públicos afetam significativamente o processo de execução (a política de administração pública de um país, ver BARZELAY, 2001). Normas e rotinas em duas áreas – de pessoal e de auditoria e avaliação – são especialmente relevantes para a implementação da devolução.

É também importante delinear os efeitos das reformas da administração pública sobre cada sistema de gestão das entidades públicas individuais envolvidas no processo de devolução. Mesmo uma transferência de funções e competências bem concebidas para o nível regional dificilmente será plenamente introduzida se organizações regionais do setor público não forem capazes de atuar num nível de eficácia e eficiência “suficientes” (BORGONOV, 2005).

Em quarto lugar, as características do(s) setor(es) da política em que a devolução ocorre afetam a dinâmica do processo. Como argumentado por Pollitt *et al.* (1998), aspectos relacionados à natureza dos serviços prestados podem favorecer ou prejudicar a descentralização.

Em quinto lugar, as diferenças podem surgir a partir das características da localidade onde a devolução ocorre. Uma quantidade de fatores regionais que afetam a dinâmica da devolução foi identificada (por exemplo, HELLER, 2002; KEATING, 2001; POLLITT *et al.*, 1998; e num nível diferente de análise, PUTNAM, 1993).

O objetivo de nosso estudo de devolução na Itália, na Espanha e no Reino Unido foi investigar se e como um subconjunto desses fatores – aqueles relacionados ao contexto político-administrativo, às reformas

de administração pública e aos efeitos sobre as organizações individuais do setor público, ou seja, os fatores em nível nacional que são objeto de estudos comparativos – afetam os processos de devolução. A análise deve ser de alguma forma “livre” de outros fatores, razão pela qual a nossa análise foca-se em episódios de nível macro de devolução que envolveram uma pluralidade de setores de políticas públicas e os efeitos são estimados em termos de valores “médios” no país como um todo. Além disso, a implantação da devolução é profundamente afetada pelo processo mais amplo de implementação de políticas públicas (KINGDON, 1994). Finalmente, o processo de devolução é profundamente afetado pelo conteúdo da reforma em si – o “pacote de reformas” (o que é descentralizado) – bem como pela forma como o processo de execução é implementado (POLLITT e BOUCKAERT, 2004, pp. 93-96).

A análise combina duas estratégias principais de investigação social comparativa: abordagens dos “sistemas mais similares” e dos “sistemas mais diferentes” (PETERS, 1998). A escolha levou à seleção dos casos. Na Itália e Espanha, o sistema público é caracterizado pela tradição administrativa napoleônica e uma cultura administrativa *Rechtsstaat* (*Estado de Direito*); o sistema do Reino Unido é baseado na cultura administrativa do *interesse público* (ONGARO, 2007).

Os fatores político-administrativos representam, em sentido amplo, as variáveis independentes. As variáveis dependentes (“a dinâmica da devolução”) abordam sua intensidade, ou seja, a velocidade e viabilidade do processo de reforma. Na Espanha, o processo tem sido relativamente intenso, enquanto no Reino Unido, pelo

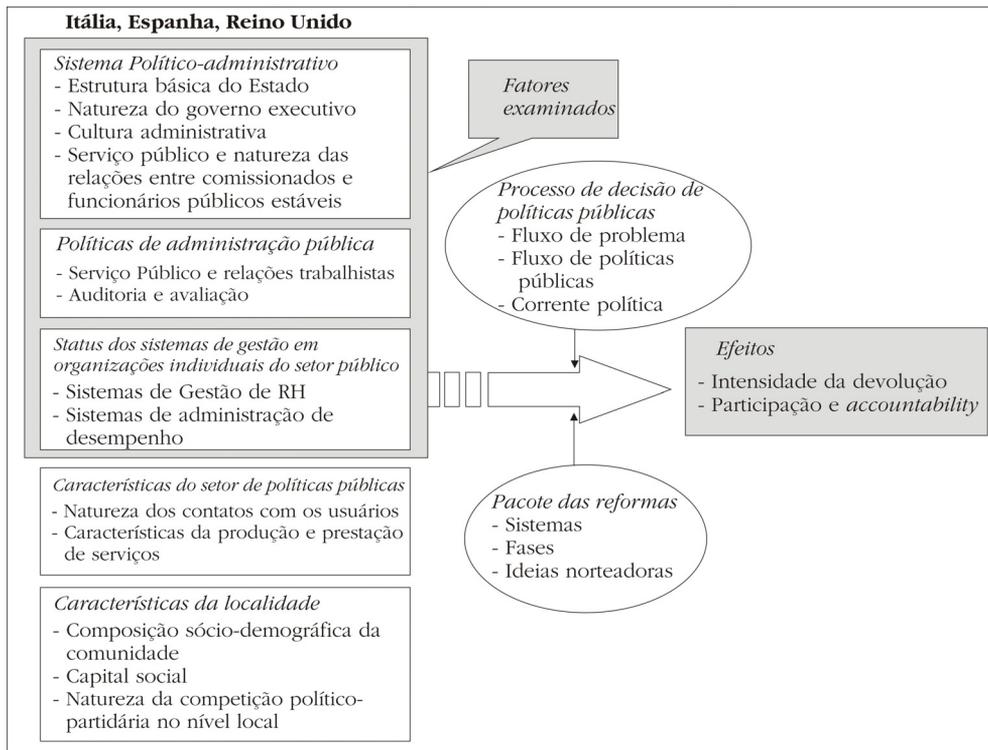
menos comparativamente, o processo tem sido muito intenso.

O segundo efeito analisado é um “resultado” da reforma: o nível de participação e *accountability* no setor público após a devolução. O foco não está na *accountability* “na democracia” e participação política, mas nas práticas que podem aumentar a transparência e comunicação externa, como a adoção de certidões de cidadãos, relatórios

“Reformas de devolução são processos complexos, desdobrando-se de formas diferentes e produzindo efeitos diversificados em cada país.”

sociais, a acessibilidade de informações sobre serviços prestados e resultados obtidos. É de se observar que, na Escócia, foi relatado um aumento do nível de transparência e *accountability* após a devolução (EZZAMEL *et al.*, 2004), enquanto que regiões espanholas e italianas não alteraram significativamente as rotinas administrativas no sentido de obterem mais *accountability* (LONGO, 2001).

Figura 1: Quadro para a análise dos processos de devolução



O modelo comparativo: fatores político-administrativos que afetam a devolução

Nosso modelo comparativo foi baseado numa revisão seletiva da literatura acadêmica nos campos da administração pública comparativa e política comparada. Os fatores selecionados são:

- A estrutura básica do Estado, com referência à dispersão horizontal do poder (POLLITT e BOUCKAERT, 2004). Um sistema público é classificado tanto como coordenado quanto como fragmentado.

- A natureza do governo executivo, ou seja, as convenções de governança que configuram a forma como um governo funciona. Os sistemas são classificados como majoritários ou consensuais (LIJPHART, 1999).

- A cultura administrativa – *Rechtsstaat* ou interesse público (PIERRE, 1995). No primeiro tipo, a lei está no cerne das relações entre o cidadão e o Estado, e o cidadão é principalmente um sujeito de direitos e deveres; em sistemas de interesse público, a lei está em segundo plano e o cidadão é principalmente considerado como um cliente.

- O *status* e prestígio associados ao trabalho para os diferentes níveis de governo.

O *status* pode ser superior no nível central do governo, maior no nível local ou similar nos diferentes níveis. Um legado da tradição administrativa napoleônica na Itália e Espanha é, em termos gerais, um maior *status* associado com o trabalho para o governo central. No Reino Unido, pode-se argumentar que o *status* é superior no nível

central também, mas por um motivo diferente: o poder é tradicionalmente centralizado em Londres (um fator funcional e não uma característica cultural).

- A politização (presente versus ausente) de cargos gerenciais de nível elevado.

- A origem geográfica dos burocratas (GUALMINI, 2003), sejam eles de áreas que apoiam ou são contra a devolução ou áreas “homogêneas”.

- A orientação geral da gestão de recursos humanos no serviço civil. Uma das principais distinções dos sistemas é entre “orientado para a execução” versus o mais tradicional, “orientado para o cumprimento”. Esse fator é determinado pelas regras da promoção dos funcionários civis e os sistemas efetivamente utilizados para avaliar o desempenho.

- A natureza da auditoria do setor público. Existem três etapas na reforma da auditoria pública (POLLITT e BOUCKAERT, 2004): auditoria de conformidade; auditoria de conformidade com alguns elementos de avaliação de desempenho; auditoria de conformidade e desempenho.

- A orientação geral de sistemas de gestão em organizações-chave envolvidas na devolução: “em direção à conformidade” ou “em direção ao desempenho”.

- A capacidade de gestão nas organizações estratégicas em todo o país – “diferenciadas” (disparidades regionais na capacidade de gestão de administrações públicas) ou “homogêneas” (disparidades limitadas).

Visão geral da devolução regional

Itália

Regiões foram estabelecidas na Itália como resultado da Constituição democrática de 1948. No entanto, a chamada “primeira onda” de devolução começou

somente na década de 1970 e resultou na implantação de regulamentações regionais ordinárias. Poucas funções e recursos foram transferidos para o governo regional, desvirtuando o projeto constitucional (BALDI, 2003). Regiões foram consolidadas em 1975 e em 1977, na sequência da nova legislação que constitui poderes dos governos regionais e funções mais coerentes com a Constituição de 1948 (GOUREVITCH, 1978; PUTNAM, 1993).

Depois de muitos anos de negociações sobre a reforma, a “terceira devolução” (a segunda foi principalmente setorial) foi iniciada em 1997. O fato alterou significativamente a distribuição de funções administrativas entre os diferentes níveis de governo, mas não afetou a Constituição. Duas intervenções subsequentes de reformas – “federalismo fiscal” e uma reforma “federal” da Constituição – foram promulgadas.

Espanha

Ao longo das três décadas após a queda do regime franquista, a Espanha passou de um sistema centralizado para um de quase-federação, um “Estado regional” (ver AGRANOFF, 1996; AGRANOFF e RAMOS, 1997; ALBA, 1997; MORENO, 2001, 2002; TORRES e PINA, 2004). O processo de devolução das camadas regionais do governo iniciou-se em 1978 com a criação da constituição democrática. A Constituição não determinou a distribuição territorial de poder e competências, mas permitiu um “processo aberto” com base numa devolução assimétrica, dependendo da vontade política das comunidades locais. Entre 1979 e 1983, 17 comunidades autônomas foram criadas e sete delas obtiveram um maior grau de autogoverno (em educação e assistência médica). Em 1980, os princípios do sistema financeiro foram criados para os 15 regimes

Tabela 1: Devolução e sistemas político-administrativos: Itália, Espanha e Reino Unido

Fatores Sistema político-administrativo e políticas públicas de administração pública	Itália	Espanha	Reino Unido
Estrutura básica do Estado (coordenação horizontal do governo central)	Fragmentada	Coordenada	Coordenada
Natureza do governo executivo	Consensual (em transição para majoritárias a partir de 1993)	Majoritária	Majoritária
Cultura Administrativa	<i>Rechtsstaat</i>	<i>Rechtsstaat</i>	Interesse público
Status social e prestígio no serviço público	Superior no nível central	Superior no nível central	Superior no nível central
Politização das posições de alto nível gerencial	Politizadas	Politizadas	Não-politizadas
Orientação geral da Gestão de RH no serviço público	Foco no cumprimento das diretrizes	Foco no cumprimento das diretrizes	Foco no desempenho
Proveniência geográfica dos burocratas	Principalmente das áreas com resistências à devolução	Homogêneos	Homogêneos
Natureza da auditoria do setor público	Auditoria de conformidade com alguns elementos da avaliação do desempenho	Auditoria de conformidade com alguns elementos da avaliação do desempenho	Auditoria de conformidade e de desempenho
Orientação geral do sistema gerencial em organizações-chave	No sentido da conformidade	No sentido da conformidade	No sentido da conformidade
Capacidade gerencial de organizações-chave diferenciadas em todo o país	Diferenciadas	Diferenciadas	Não relevante
Dinâmica e os efeitos da devolução			
Grau de intensidade da devolução	Baixa	Relativamente alta	Alta
Participação e <i>accountability</i>	Não aumentou após a devolução	Não aumentou após a devolução	Aumentou após a devolução

comuns' das Comunidades Autônomas. Até o início da década de 1990, o sistema de financiamento manteve-se bastante centralizado. As exceções foram dois governos regionais, o País Basco e Navarra, que coletavam suas próprias taxas de imposto de

renda pessoal, de empresas e outros e, em seguida, transferiam certa quantia para o Estado para compensar as despesas gerais espanholas e para cobrir o custo dos serviços administrativos e dos órgãos geridos pelo Estado situados nessas regiões.

Uma segunda onda de devolução ocorreu em 1992, através de um pacto político entre os dois maiores partidos nacionais, com o objetivo de alargar e acelerar a autonomia das regiões com menor grau de autogoverno. Após um acordo do Conselho de Política Fiscal e Financeira (1993), as comunidades do regime de financiamento comum recebem 15% do total do imposto de renda de pessoa física arrecadado no seu território. Em 1996, um novo acordo multipartidário fortaleceu o governo regional: a percentagem da renda pessoal que poderia reter foi aumentada para 30%. O financiamento público foi modificado ainda mais em 2001, fortalecendo a autonomia regional. Até o momento de elaboração deste artigo, algumas disparidades no grau de autonomia das regiões ainda são presentes.

Reino Unido – Escócia

A devolução do poder à Escócia seguiu a vitória do Partido Trabalhista nas eleições gerais de 1997. O referendo sobre o assunto foi realizado naquele ano e o povo escocês votou em maioria pela devolução. O Ato da Escócia de 1998 estabeleceu o Executivo e o Parlamento daquele país. Eleições para o Parlamento escocês foram realizadas em 1999.

Discussão

Um primeiro fator que afeta a devolução é o grau de coordenação dentro do governo central. Essa variável é difícil de ser medida com precisão e não se apóia em disposições legais. No entanto, é evidente que a Itália é o país que apresenta uma estrutura mais fragmentada dentro do governo central, causada principalmente pela instabilidade do sistema político. Esse é um dos fatores que tornou a devolução

na Itália menos intensa. O governo central forte do Reino Unido denotava que a devolução na Escócia poderia avançar rapidamente.

Um segundo fator de influência é a natureza do governo executivo. A implantação da devolução foi mais intensa principalmente onde o governo executivo é quase absolutamente majoritário. Esse argumento não é novo (e tem sido questionado – ver, por exemplo, YESILKAGIT e DE VRIES,

“Um primeiro fator que afeta a devolução é o grau de coordenação dentro do governo central. Essa variável é difícil de ser medida com precisão.”

2004), mas os casos apresentados aumentam a credibilidade dele.

A cultura administrativa é um terceiro fator que influencia a intensidade da devolução. Isso ocorre porque a centralidade do direito administrativo pode levar a uma introdução “formalista” das reformas. Reforma pode ser considerada mais voltada a mudanças de leis do que da forma como as organizações públicas funcionam (sobre

a influência do paradigma *cultural* do “direito administrativo” nas reformas da Itália, ver CAPANO, 2003). Além disso, a implantação das reformas nos países com base no direito administrativo exige legislação secundária a ser promulgada como uma etapa preliminar. No caso italiano, por exemplo, após a lei da reforma de 1997, quatro atos adicionais tiveram de ser passados para a regulação detalhada dos setores relevantes de políticas públicas. Cada governo regional teve que aprovar leis do seu nível para cada setor. Esse processo levou muitos anos.

Em quarto lugar, a maneira como altos funcionários civis são nomeados não é relevante, de uma maneira clara e direta, enquanto a orientação da gestão de recursos humanos no serviço civil é. A devolução tem sido mais intensa no Reino Unido, onde a orientação é no sentido de desempenho, mesmo que os burocratas não sejam nomeados politicamente (outros fatores fora do foco deste artigo, como a continuidade dos governos eleitos, são influentes também).

Um quinto argumento diz respeito à influência das condições do contexto sobre a redistribuição de pessoal, uma demanda crucial para o funcionamento eficaz (para ter a competência onde é necessário) e eficiente (para evitar excessivas duplicações) de um sistema não concentrado, especialmente se as tarefas de trabalho intensivo são descentralizadas. Foi argumentado que nos países napoleônicos os custos com pessoal a ser realocado em níveis mais baixos de governo excedem os benefícios (ONGARO, 2006). Custos podem ser resumidos em uma perda de *status* e prestígio associados ao trabalho para níveis mais baixos de governo e, pelo menos para os governos locais, com contrato de trabalho menos favorável.

Normas na área de pessoal permitem maior flexibilidade na realocação de

funcionários no Reino Unido em comparação à Itália ou à Espanha. Consensualmente, o serviço público italiano “sob o domínio dos sindicatos” fornece meios mais fortes para funcionários resistirem a realinhamentos do que no serviço público britânico “pós-Thatcher”. Uma interpretação mais completa das experiências específicas analisadas deve incluir considerações sobre o pacote de reformas (a opção de manter um serviço público unitário provavelmente tornou a implantação de instituições escocesas um processo mais ameno). Além disso, a preexistência de um gabinete escocês com organização de recursos humanos bem consolidados contribui para explicar a dinâmica da devolução. Essas escolhas políticas, aplicadas num contexto comparativamente mais favorável, fornecem novos elementos para a explicação sobre a rapidez e eficiência na implementação de mudanças drásticas na reforma no Reino Unido, comparadas à lentidão da Espanha e, especialmente, da Itália.

A composição geográfica do serviço público também pode influenciar. A burocracia italiana tem uma composição muito peculiar: a ampla maioria dos funcionários públicos da administração central vem do sul do país (73% dos funcionários públicos e 93% dos altos burocratas, em 1995 – ver CASSESE, 1999).

Este é um resultado da disparidade econômica entre o norte e o sul: tornar-se um funcionário público sempre foi considerado pelos jovens sulistas uma boa oportunidade de conseguir um emprego. A “sulnização” da administração (SEPE *et al.*, 2003) pode influenciar o processo de devolução de maneiras diversas:

- Muitos sulistas não são favoráveis à devolução, uma vez que pode aumentar

disparidades regionais e enfraquecer as políticas redistributivas do Estado.

• A lacuna norte-sul não é apenas econômica, inclui também uma forte disparidade na capacidade administrativa (PUTNAM, 1993). Funcionários públicos do Sul no nível central poderiam ser céticos, por seu conhecimento direto sobre a capacidade dos governos regionais para executar as funções descentralizadas e sobre os benefícios gerais da reforma de devolução e, em última análise, se opor a ela.

Capacidade administrativa e organizacional nas organizações públicas estratégicas também pode influenciar a devolução. A capacidade organizacional mais forte nas organizações em que a autoridade é transferida pode criar condições favoráveis para uma implantação mais rápida da devolução. No Reino Unido havia tanto um modelo preexistente de desconcentração funcionando bem (o gabinete escocês) quanto um governo administrativo central forte. Na Itália e Espanha, onde tal capacidade gerencial é menor, a implantação da reforma tem sido menos intensa. No entanto, nos casos italiano e espanhol há diferenças interregionais por todo o território de ambos os países que fizeram a devolução mais rápida em algumas áreas – por exemplo, em algumas regiões do norte da Itália.

O argumento final refere-se aos fatores que afetam a participação e transparência após a devolução, que é maior no Reino Unido do que na Itália e na Espanha. A transparência no governo regional após a devolução parece ser influenciada pela capacidade organizacional das principais instituições envolvidas e pelo conteúdo de auditorias e processos de avaliação. Na Escócia, houve uma convergência entre as fortes habilidades gerenciais existentes no gabinete escocês e a orientação global para

realizar auditoria. Assim, o governo escocês estava mais acostumado a práticas de participação e *accountability* (valor pelo dinheiro, auditoria de desempenho) e ao mesmo tempo “tinha que” adotá-las. Na Itália e Espanha, houve esforços para melhorar a *accountability* dos cidadãos (PEZZANI, 2005; TORRES e PINA, 2004), mas esse processo não foi movido pelas regiões, cuja capacidade administrativa era mais fraca e onde a auditoria focalizava na conformidade.

Implicações para responsáveis por políticas públicas e gestores públicos

Como os responsáveis por políticas públicas e gestores públicos podem melhor aplicar o conhecimento comparativo proporcionado pela dinâmica dos processos de devolução? Um modelo eficiente de extrair aprendizado – *lesson-drawing*, em inglês (DOLOWITZ e MARSH, 2000) – tem sido descrito por Rose (2001). Extrair aprendizado refere-se à transferência voluntária de políticas públicas: os responsáveis por elas num determinado país decidem “livremente” procurar no exterior a fim de extrair aprendizados sobre como melhorar as políticas públicas ou reformar áreas do setor público. O modelo de Rose é baseado em 10 etapas. Ele é apresentado a seguir à luz de achados anteriores:

Etapa 1: Diagnosticando o problema. O primeiro passo aborda a questão da definição do que é o problema, a fim de identificar o que procurar. Embora nem todos os problemas requeiram a procura de soluções fora do país, no que diz respeito à devolução é pouco provável que os responsáveis por políticas públicas possam aprender como conduzir tais intervenções somente a partir de experiências anteriores na própria nação.

Etapa 2: Decidindo onde procurar o aprendizado. Há uma série de fatores que podem afetar a decisão sobre de onde agregar as informações para aprender: proximidade cultural entre os países, compatibilidade ideológica entre os governos no poder, disponibilidade das evidências, interdependência. No entanto, esses fatores podem se tornar obstáculos (ou ao menos podem introduzir uma tendência) para a aprendizagem de políticas públicas, já que é principalmente o conhecimento sobre os resultados das reformas e as semelhanças e diferenças no contexto político-administrativo que devem orientar o processo de seleção sobre onde procurar por aprendizados.

Etapa 3: Investigando como funciona um programa. Estudo da reforma baseado tanto em estudo quanto em visitas ao local.

Etapa 4: Abstraindo um modelo de causa e efeito para exportação. Uma espécie de abordagem de “engenharia reversa” é necessária para compreender as variáveis-chave que explicam o funcionamento do sistema a ser copiado e seus prováveis efeitos.

Etapa 5: Criando um aprendizado. Aprendizados exigem boa habilidade em adaptar cuidadosamente um modelo abstrato de causa e efeito para as circunstâncias do país importador.

Etapa 6: Decidindo sobre a importação. Qualquer aprendizado a ser importado deve ser tanto viável (e para este momento o conhecimento comparativo fornecido aqui pode ser útil) quanto desejável (alinhada com as próprias ideias dos gestores de como o setor público deve funcionar).

Etapa 7: Lidando com os recursos e limitações. Eventuais restrições podem afetar especialmente as etapas 5 e 6.

Etapa 8: Lidando com o problema de contexto. Esta etapa, que se sobrepõe parcialmente às etapas quatro e cinco, é sobre como fazer com que a reforma a ser importada se encaixe no contexto de gestão político-administrativa e pública do país destinatário. Este artigo fornece aprendizados novos sobre essa etapa.

Etapa 9: Especulação limitadora por meio de avaliação em perspectiva. Uma avaliação *ex ante* do programa designado para a importação precisa ser realizada.

Etapa 10: Utilizando países estrangeiros como símbolos positivos ou negativos. O consenso sobre a reforma tem que ser construído se for estabelecido no país destinatário. Sendo assim, uma forma comum de “marketing” de aprendizado extraído do estrangeiro é usar a percepção comum do que as pessoas de certa nação têm acerca de um país estrangeiro. Isso obviamente pode desorientar em alguns casos.

O esquema básico do modelo Rose pode ser analisado da seguinte forma: após a primeira etapa de diagnóstico do problema, um primeiro grupo de etapas (2 a 4) se refere à investigação relacionada ao contexto da experiência estrangeira, um segundo grupo (5 a 7) diz respeito à extração do aprendizado prático e à aplicabilidade no local almejado. Uma etapa além foca-se diretamente na questão das diferenças de contexto dos países, enquanto as etapas finais referem-se à criação de um consenso quanto à política a ser “importada” (9 e 10).

As etapas cruciais de extração de aprendizado exigem o tipo de conhecimento que os estudos comparativos fornecem sobre a influência dos fatores de contexto no processo de implantação de uma política pública. Assim, responsáveis por políticas públicas e gestores públicos no Reino Unido,

preocupados com a questão da devolução de poderes de “regiões” inglesas e, possivelmente, preocupados com a alocação de pessoal, podem considerar sensivelmente a experiência escocesa em alguns aspectos “muito peculiares” (por causa da questão da identidade regional) e extrair aprendizado também das experiências selecionadas que se mostraram bem sucedidas, não obstante o contexto menos favorável (por exemplo, a devolução da agricultura na região italiana da Lombardia, especialmente o modo como foram realocados os funcionários, ver ONGARO, 2006, e ONGARO e VALOTTI, 2005). Responsáveis por políticas públicas e gestores nos países do Leste Europeu envolvidos em importantes processos de devolução podem examinar o rápido processo da Escócia e aprender como estabelecer uma nova instituição “regional” e descentralizar competências. Mas no que diz respeito à redistribuição

de pessoal para as novas regiões, eles têm mais probabilidade de elaborar sistemas capazes de apoiar efetivamente o processo de implantação por meio da aprendizagem das experiências “de sucesso” que ocorreram nos países do Mediterrâneo, que se desdobraram em contextos (menos favoráveis) em muitos aspectos muito mais próximos de seus países. Gestores públicos em países do Mediterrâneo podem levar em consideração suas experiências comuns, mas também decidir procurar aprendizado nos países onde as reformas de devolução têm sido implantadas em ritmo muito mais rápido, como na Escócia. Para transferências úteis de aprendizados, responsáveis por políticas públicas precisam considerar cuidadosamente as diferenças profundas (bem como as semelhanças) entre os países.

(Permissão para publicação obtida em maio de 2010. Versão final em junho de 2010.)

Notas

* Este trabalho é produto comum dos autores. Na redação final, Paolo Fedele preparou os trechos sobre “O modelo comparativo” e “Discussão” e o trecho sobre a Espanha. Edoardo Ongaro preparou os outros trechos.

¹ Nesta versão em português, traduz-se *devolution*, do original em inglês, como devolução, por entendermos que o termo define com mais precisão o processo de descentralização que implica transferência do poder decisório da administração central para órgãos regionais, administrados por representantes eleitos.

Referências bibliográficas

AGRANOFF, R. Federal evolution in Spain. *International Political Science Review*, v. 17, nº 4, p. 385-401, 1996.

AGRANOFF, R.; RAMOS, J. A. Toward federal democracy in Spain: an examination of inter-governmental relations. *Publius – The Journal of Federalism*, v. 27, nº 4, p. 1-38, 1997.

- ALBA, C. Modernizing Spanish public administration: old inertias and new challenges. In: Kickert, W. (Org.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- BALDI, B. *Stato e territorio*. Roma: Editori Laterza, 2003.
- BARZELAY, M. *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- BORGONOV, E. *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milão: Egea, 2005.
- CAPANO, G. Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, v. 81, n.º 4, p. 781-801, 2003.
- CASSESE, S. Italy's senior civil service: an ossified world. In: PAGE, E. C. e WRIGHT, V. (Org.). *Bureaucratic Elites in Western European State*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n.º 1, p. 5-24, 2000.
- EZZAMEL, M.; HYNDMAN, N. S.; JOHENSEN, A.; LAPSLEY, I.; PALLOTT, J. Has devolution increased democratic accountability? *Public Money & Management*, v. 24, n.º 3, p. 145-152, 2004.
- GUALMINI, E. *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*. Bari: Edizioni Laterza, 2003.
- GOUREVITCH, P. Reforming the Napoleonic State: the creation of regional governments in France and Italy. In: TARROW, S. et al. (Org.). *Territorial Politics in Industrial Nations*. Nova Iorque: Praeger, 1978.
- HELLER, W. B. Regional parties and national politics in Europe: Spain's Estado de las Autonomías. *Comparative Political Studies*, v. 35, n.º 6, p. 657-685, 2002.
- KEATING, M. Rethinking the region. Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia. *European Urban and Regional Studies*, v. 8, n.º 3, p. 217-234, 2001.
- KICKERT, W. J. M. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1994.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: Governance Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LONGO, F. *Federalismo e decentramento: proposte economico-aziendali per le riforme*. Milão: Egea, 2001.
- MORENO, L. *The Federalization of Spain*. Londres: Frank Cass, 2001.
- MORENO, L. Decentralization in Spain. *Regional Studies*, v. 36, n.º 4, p. 399-408, 2002.
- OLSEN, J. P.; PETERS, B. G. *Lessons from the Experience*. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.
- ONGARO, E.; VALOTTI, G. *La gestione del decentramento: governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di regione ed enti locali in Lombardia*. Milão: Giuffrè, 2005.
- ONGARO, E. The dynamics of devolution processes in legalistic countries: organizational change in the Italian public sector. *Public Administration*, v. 84, n.º 3, p. 737-770, 2006.

- _____. The Napoleonic administrative tradition: evolving features and influence on public management reform in France, Greece, Italy, Portugal, Spain. Trabalho apresentado no *workshop* Administrative tradition: inheritances and transplants in comparative perspective. Universidade de Hong Kong, 23 e 24 de junho de 2007.
- PETERS, B. G. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Londres: Macmillan Press, 1998.
- PEZZANI, F (Ed). *Logiche e strumenti di accountability per le amministrazioni pubbliche*. Milão: EGEEA, 2005.
- PIERRE, J. *Bureaucracy in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, 1995.
- POLLITT, C.; BIRCHALL, J.; PUTMAN, K. *Decentralizing Public Service Management*. Londres: Macmillan Press, 1998.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- ROSE, R. Ten steps in learning from abroad. Disponível em: www.futuregovernance.ac.uk.
- SEPE, S.; MAZZONE, L.; PORTELLI, I.; VETRITTO, G. *Lineamenti di storia dell'amministrazione Italiana*. Roma: Carocci, 2003.
- TORRES, L.; PINA, V. Reshaping public administration: the Spanish experience compared to the UK. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 445-464, 2004.
- YESILKAGIT, K.; DE VRIES, J. Reform styles of political and administrative elites in majoritarian democracies: public management reform in New Zealand and the Netherlands. *Public Administration*, v. 82, n. 4, p. 951-974, 2004.

Resumo – Resumen – Abstract**Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido***Paolo Fedele e Edoardo Ongaro*

A dinâmica do processo de implantação das reformas de devolução difere significativamente de país para país. A explicação reside em parte nas diferenças entre cada sistema político-administrativo e o *status* das reformas de administração pública. Fatores que afetam a devolução são analisados neste artigo. Implicações para os responsáveis por políticas públicas e gestores públicos, especialmente em relação à transferência de políticas de reformas de devolução, são discutidas.

Palavras-chave: Devolução, descentralização, administração pública

Una tendencia común, casas diferentes: devolución Italia, España y Reino Unido*Paolo Fedele y Edoardo Ongaro*

La dinámica del proceso de implantación de las reformas de devolución significativamente distinta entre los países. La explicación está, en parte, en las diferencias entre cada sistema político-administrativo y el estatus de las reformas de administración pública. Factores que afectan a la devolución son analizados en este artículo. Implicaciones para los responsables de políticas públicas y gestores públicos, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de políticas de reformas de devolución, son discutidas.

Palavras clave: Devolución, descentralización, administración pública

A common trend, different houses: devolution in Italy, Spain and the UK*Paolo Fedele and Edoardo Ongaro*

The dynamics of the implementation process of devolution reforms differ significantly from country to country. Part of the explanation for this lies in the differences in the politico-administrative system and the status of public management reforms. Factors affecting devolution are examined in this article. Implications for policy-makers and public managers, especially regarding the policy transfer of devolution reforms, are discussed.

Keywords: Devolution, decentralization, public administration

Paolo Fedele

Pesquisador do Instituto de Administração Pública e Sistema de Saúde da Universidade Bocconi em Milão e professor assistente de administração pública na Escola de Administração SDA Bocconi.

Edoardo Ongaro

Professor de administração pública na Escola de Administração SDA Bocconi e de administração de organizações internacionais e supranacionais da Universidade Bocconi.

O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica

Luiz Fernando Arantes Paulo

Introdução

O Plano Plurianual (PPA), criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), ainda padece de uma crise de identidade. Não obstante o papel previsto de orientador das peças orçamentárias, o certo é que, durante esses 22 anos, o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica¹.

De fato, há quem afirme que ele não foi concebido para desempenhar esse papel, e na administração federal ainda há uma considerável resistência a sua efetiva incorporação. Como reflexo, sua tramitação no Congresso Nacional também não mobiliza os parlamentares, que se limitam à discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouca utilidade.

No presente trabalho, procuramos demonstrar que, apesar do legislador constituinte ter criado o PPA para ser um instrumento de planejamento e gestão

estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das políticas públicas, a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos o têm afastado desse propósito.

Para tanto, partiremos de interpretação lógica e sistemática da Carta Magna para procurar definir o papel a ser desempenhado pelo PPA. De fato, a imprecisão conceitual nos parece um obstáculo para a implementação do instrumento, em especial quando o mesmo deve ser construído a partir de um trabalho de negociação entre os diversos órgãos da administração pública, por meio de abordagens matriciais e horizontais, em um trabalho de coordenação e não de imposição hierárquica.

Em seguida, após uma breve abordagem histórica, apresentaremos de forma resumida a metodologia de construção do PPA, em especial a adotada a partir de 2000, que introduziu o programa como unidade de gestão. Em linhas gerais, essa é a metodologia adotada até hoje e busca proporcionar a integração entre planejamento, orçamento e gestão.

Após, serão apresentadas abordagens críticas sobre a evolução do PPA a partir de 2000 à luz das definições conceituais anteriormente expostas e da estratégia de integração entre planejamento, orçamento e gestão, de forma a evidenciar quais os principais fatores que contribuem para o não reconhecimento do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Diante dos problemas apontados, serão sugeridas algumas modificações à estrutura e à gestão do PPA, que podem contribuir para o reconhecimento deste como um instrumento de planejamento e gestão estratégica.

A conclusão reúne, de maneira sintética, as principais ideias desenvolvidas em todo

o texto, como forma de reforçar os argumentos apresentados.

Cabe esclarecer que o presente estudo concentra-se em aspectos técnicos e metodológicos, embora reconheça que o planejamento governamental é um exercício essencialmente político. A ideia central é: quanto melhor a base técnica e metodológica do plano, melhor o debate acerca das políticas públicas a serem implementadas por meio dele.

A finalidade do Plano Plurianual

O Plano Plurianual é uma lei, de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88, art. 165, § 1^º).

Está previsto no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), junto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4^º). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

A intenção do legislador constituinte foi a de reconhecer o planejamento como

uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante. Tanto é assim que, apesar de prever a edição de Lei Complementar (LC) para dispor sobre exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização, fez constar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) duas importantes disposições:

- A vigência do PPA inicia no segundo ano do mandato presidencial e termina no final do primeiro exercício do mandato presidencial subsequente (ADCT, art. 35).

- Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA (ADCT, art. 74).

Apesar da clareza das disposições constitucionais, o reconhecimento do caráter estratégico do PPA ainda encontra resistência, seja no âmbito da administração, seja entre estudiosos, parlamentares e especialistas. Nesse sentido, Ronaldo Coutinho Garcia, especialista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), afirma que a Constituição seguiu uma concepção normativa e reducionista de planejamento, herdada do período militar, ao incluir o PPA em seção destinada aos orçamentos (GARCIA, 2000).

Não nos parece, contudo, que a Constituição mereça tais críticas. O seu posicionamento na seção “Dos Orçamentos” é plenamente justificável pelo seu caráter orientador vinculativo. De fato, o legislador constituinte foi sábio em reconhecer que a materialização do Plano só é possível se o mesmo for contemplado nas leis orçamentárias.

A introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária denota a intenção clara do legislador constituinte em proporcionar

maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento, o qual se daria por dois movimentos simultâneos:

- o estabelecimento dos gastos governamentais a partir de uma visão de futuro e de estratégias definidas, submetidas à aprovação do Congresso Nacional, com força normativa;

- a viabilidade fiscal para implementação das políticas.

“Apesar da clareza das disposições constitucionais, o reconhecimento do caráter estratégico do PPA ainda encontra resistência, seja no âmbito da administração, seja entre estudiosos, parlamentares e especialistas.”

O Plano Plurianual, portanto, deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual.

A figura a seguir traz uma representação gráfica desse papel conciliador do PPA entre as políticas de Estado e de governo²:

Assim, não há por que valorizar essa suposta celeuma, uma vez que um orçamento não deixa de ser um plano, e um plano elaborado sob premissas de viabilidade fiscal não deixa de ser um orçamento. O certo é que a Constituição previu que a realização da despesa pública será precedida pela apreciação de três leis orçamentárias, das quais o PPA é a mais estratégica.

Ao submeter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, o Plano Plurianual tem a finalidade de construir um compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, orientando a formulação das leis orçamentárias e dos planos setoriais, bem como a execução das políticas públicas.

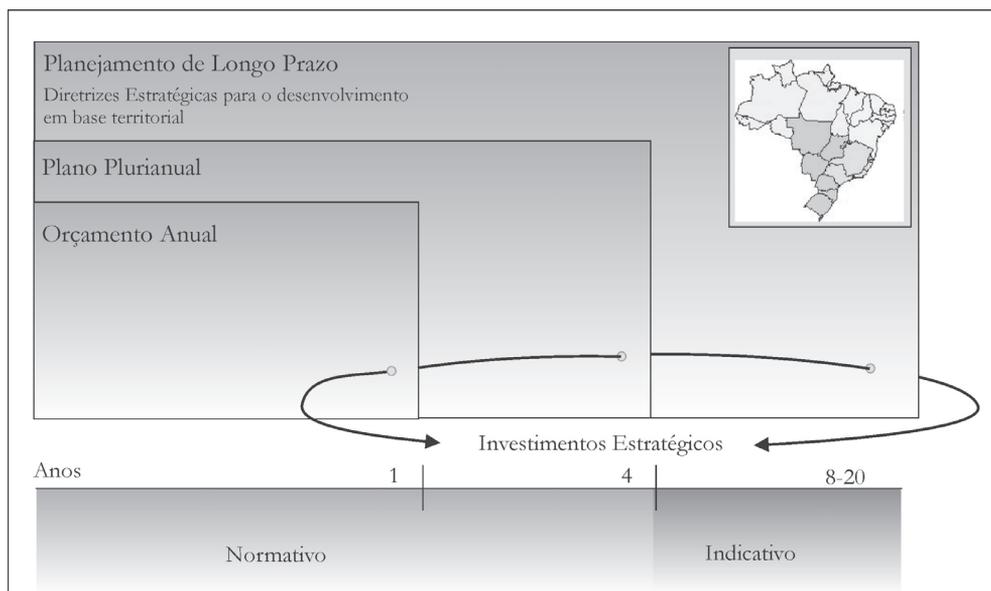
Portanto, é possível afirmar que o PPA foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, na medida em que estabelece um compromisso político para além do mandato presidencial, que vai orientar a formulação das leis orçamentárias e planos setoriais e regionais. É também um

instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Breve histórico

Apenas para que não se perca a perspectiva histórica, é oportuno destacar que o Brasil é considerado um país com tradição em planejamento, sendo que os primeiros esforços nesse sentido podem ser identificados no início da década de 30 do século XX, com o *Niemeyer Report*, de 1931³, que apresentava estudo com alternativas à superação da crise econômica vivida no Brasil após a depressão de 1929.

A partir dos anos 1940, o Brasil lançou numerosos planos de desenvolvimento. Como exemplos históricos, podem ser citados: Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (1947), Plano de Metas (1956) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs, de 1972 a 1974 e de 1975 a 1979, respectivamente).



Com a crise de 1979 e a diminuição da disponibilidade de recursos externos, o déficit nas contas públicas provocou no país um ciclo de descontrole inflacionário que contribuiu para o enfraquecimento do planejamento.

Com a redemocratização, o planejamento governamental voltou a figurar como uma atribuição inafastável do Estado, sendo previsto na Constituição Federal de 1988 por meio da obrigação de elaboração de planos plurianuais.

O primeiro Plano Plurianual (1991-1995)⁴ tinha como principais objetivos o controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial. Esse primeiro PPA não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento. Foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e aprovado sem maiores debates, de forma a cumprir a formalidade da previsão constitucional (GARCIA, 2000)⁵.

O PPA 1996-1999 buscava garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento. Além da valorização do planejamento governamental, como inovação, o mencionado PPA não só trazia a perspectiva de investimentos públicos da União, como previa o estabelecimento de parcerias, tanto com os entes públicos (estados e municípios) quanto com a iniciativa privada. Foi apresentado um mapeamento das demandas e oportunidades⁶, a fim de orientar os diversos agentes econômicos e estabelecer uma sinergia de esforços para o cumprimento de metas.

O PPA 1996-1999 também promoveu um novo arranjo de gestão, com a instituição da figura do gerente para 42 projetos estratégicos, que acabou por orientar algumas das mudanças promovidas no PPA seguinte.

O PPA 2000-2003⁷ foi um marco na organização da ação estatal, ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão. A metodologia de construção desse plano é, em linhas gerais, a utilizada até hoje. A partir de 2000, toda iniciativa governamental foi organizada em programas com foco em resultados e, inspirado no bom desempenho dos projetos estratégicos do “Brasil em Ação”, foi atribuído um gerente a cada programa de governo.

O PPA 2004-2007⁸ adotou a estratégia de consolidação da metodologia lançada no plano anterior, tendo o programa como unidade de gestão voltada para resultados. A inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano, que se materializou durante o processo de confecção, em eventos realizados em todos os estados e Distrito Federal. Contudo, durante a gestão do plano não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação⁹.

O PPA 2008-2011¹⁰ mantém a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados à gestão do plano, dentre as quais devem ser destacadas a valorização da avaliação da dimensão estratégica do plano e o fim das revisões anuais.

Visão geral sobre a construção do PPA

A dinâmica de construção do PPA é simples e lógica:

- Durante a campanha eleitoral, os candidatos devem apresentar um plano de governo, que espelha compromissos a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito.

• Decidida a eleição, o plano de governo do candidato vencedor deve servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo.

• Essa orientação estratégica deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor, de forma que seja criado um grupo sinérgico e cooperativo entre as políticas governamentais.

• Estabelecidas as orientações estratégicas, devem ser definidas as políticas propriamente ditas, que serão materializadas por meio dos programas e ações (orçamentárias ou não) que os compõem.

• Paralelamente a essas definições, é realizada uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, de forma a dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas.

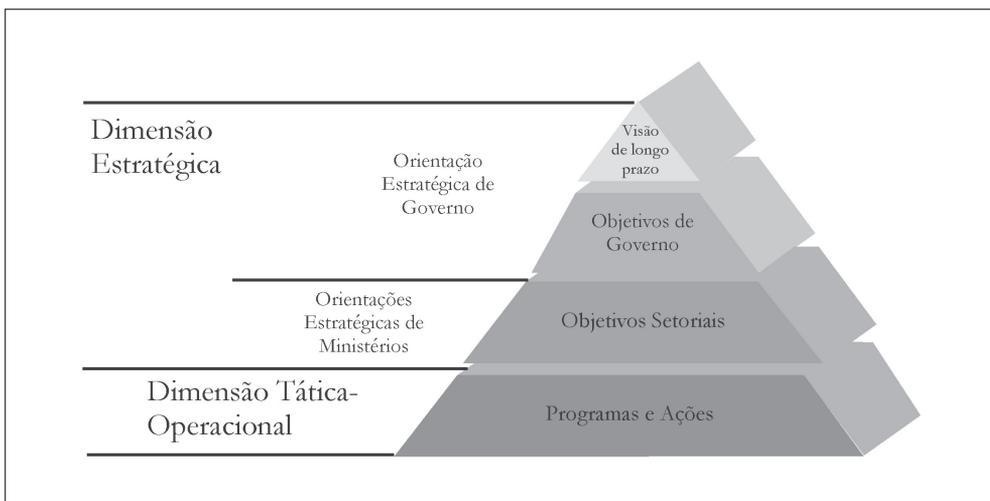
Essa lógica de construção costuma ser representada por uma pirâmide¹¹, conforme figura abaixo.

A formulação de um programa está baseada na identificação de um problema ou em uma demanda da sociedade ou de segmentos dela, bem como de potencialidades a serem exploradas que, ao serem reconhecidas politicamente, passam a

integrar a agenda de governo. A identificação desses problemas, demandas ou potencialidades deve ser estabelecida como um desdobramento das orientações estratégicas, de forma a garantir coerência interna ao plano.

Os problemas, demandas ou potencialidades¹² devem ser dimensionados, preferencialmente por indicadores já consagrados, de modo a estabelecer de forma segura qual a sua área de abrangência e quais as parcelas da sociedade envolvidas com o tema.

Em seguida, devem ser identificadas todas as causas responsáveis pelo problema caracterizado. Nesse momento, é importante uma avaliação acerca do número de causas relacionadas ao problema, bem como a sua abrangência. Isso porque a cada causa deve ser atribuída uma ação responsável por atacá-la. Nesse sentido, um número excessivo de ações pode inviabilizar uma gestão coordenada entre elas, o que prejudicaria os esforços direcionados ao enfrentamento do problema. Por outro lado, o conjunto de ações deve ser suficiente para a superação do problema, que pode, portanto, vir a ser redimensionado a partir da identificação de suas causas.



Por fim, a metodologia do PPA prevê que a cada ação deve corresponder um único produto, que é um bem ou serviço oferecido. Dimensionado o problema – e identificadas as suas causas e as respectivas ações necessárias e suficientes para o seu enfrentamento, capazes de alterar a realidade diagnosticada –, é concebido o programa.

A lógica de construção de um programa do PPA tem como importantes bases teóricas o Planejamento Estratégico Situacional (PES)¹³ e o Marco Lógico, e é representada no manual de elaboração pela figura abaixo¹⁴.

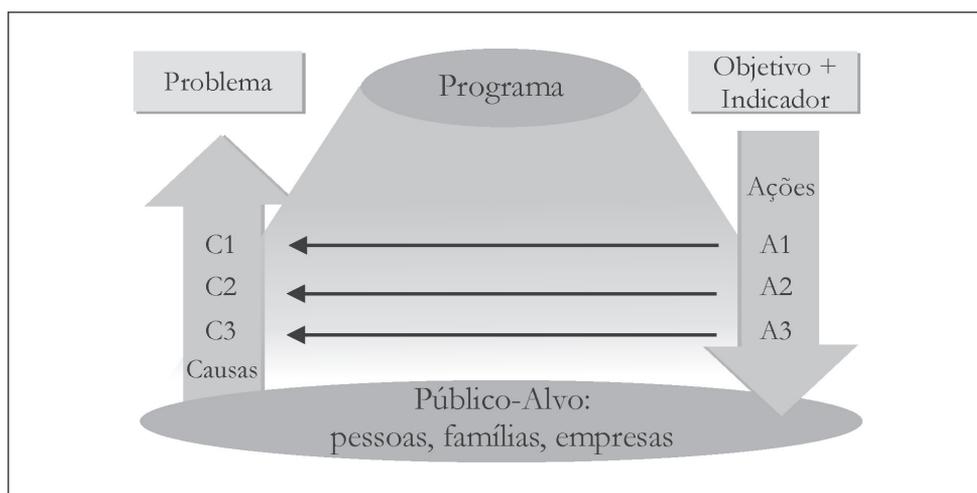
Considerando essa dinâmica, fica evidente a necessidade de coordenação entre os diversos atores que vão construir o PPA, desde a sua visão estratégica até a definição das intervenções específicas, por meio dos programas e ações. Esse papel de coordenação – de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – assume considerável complexidade, uma vez que a composição dos ministérios, em muitos casos, não respeita uma identidade programática, mas é formada em razão de acordos políticos. Independente

do aspecto político, o trabalho de harmonizar o planejamento das diversas áreas setoriais também encontra obstáculos técnicos, já que entre os diversos setores, há relevantes diferenças entre as técnicas de planejamento praticadas.

O modelo de integração entre planejamento, orçamento e gestão

Até 1999, o conjunto das ações governamentais era organizado, tanto no PPA como nas leis orçamentárias, em função de atribuições institucionais. As ações, contudo, não possuíam uma relação entre si, apenas a organização sob a mesma unidade orçamentária e função de governo; era a denominada classificação funcional-programática. Apesar dos PPA anteriores apresentarem diretrizes, objetivos e metas, não era estabelecida uma relação entre as ações governamentais, tampouco era abordado como essas intervenções contribuiriam para alterar a realidade e promover o desenvolvimento.

De acordo com relatório produzido pelo Banco Mundial em 2002, o PPA 2000-2003 aproveitou a experiência bem



sucedida anterior e introduziu técnicas destinadas a transformar a administração pública burocrática tradicional numa estrutura organizacional voltada para as demandas da sociedade, utilizando-se de um gerenciamento com foco em resultados¹⁵ (BANCO MUNDIAL, 2002).

O PPA 2000-2003 representou um marco para o planejamento em razão da criação do programa como unidade de gestão, que organizou a ação governamental em função de problemas e/ou demandas identificadas na sociedade, com foco em resultados. Ainda no ano 2000, a lei orçamentária adotou a mesma estrutura, e a avaliação das ações governamentais também passou a considerar os programas, sendo implementado o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão.

O programa como unidade de gestão também foi importante por estabelecer uma linguagem comum aos instrumentos de planejamento e orçamento. Com isso, deu materialidade ao plano de governo, na medida em que expôs a pretensão de implantação das políticas frente à disponibilidade fiscal. No mesmo sentido, deu maior transparência ao orçamento, ao associar as despesas previstas a um objetivo definido de transformação na sociedade. O aspecto da gestão está materializado na incorporação de um processo sistemático de monitoramento, avaliação e revisão do plano (e conseqüentemente, das prioridades orçamentárias). O Banco Mundial exaltou o PPA como um avanço, ao contribuir para a elaboração de um planejamento em base fiscal realizável, e destacou o esforço do governo em avaliar o desempenho dos programas de forma transparente:

Todo o orçamento do governo federal foi dividido em 388 programas, cada um com objetivos claros,

indicadores de execução física e financeira e um gestor. O governo também manteve a coerência entre o plano e a estrutura macroeconômica de médio prazo para evitar uma fragilidade típica dos planos governamentais – a falta de realismo fiscal. Também, pela primeira vez, o governo realizou uma avaliação sistemática e abrangente dos programas do PPA, com base em autoavaliações dos gestores dos programas. Em 2001 e 2002, os relatórios de avaliação foram apresentados ao Congresso e tornados públicos, o que é outra demonstração do compromisso do governo com a transparência e a melhoria de gestão. (BANCO MUNDIAL, 2002).¹⁶

Diferente da funcional-programática, as ações passam a ser agrupadas em razão da contribuição para um objetivo comum. No mesmo sentido, a própria criação das ações incorpora uma dinâmica diferente, sendo justificada como intervenção necessária para superação de uma causa determinada de certo problema, e não apenas como cumprimento de uma atribuição institucional.

Essa mudança representou um avanço, pois ao colocar em prática uma gestão voltada para resultados, estabeleceu o compromisso do Estado em alterar a realidade, e não apenas em prestar serviços. Nesse sentido, a criação do programa também permitiu a identificação de sobreposição de esforços, bem como a de eventuais parcerias, seja entre instituições públicas, seja com entidades privadas.

A designação de um gerente responsável por cada programa, atribuindo responsabilização pelos resultados esperados, representou uma quebra de paradigma na estrutura burocrática do serviço público. Ronaldo Coutinho, ao

mencionar os estudos de preparação para o PPA 2000-2003, expressa que as inovações conceituais e metodológicas representaram, certamente, um avanço:

Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. (GARCIA, 2000, p. 23).

O fim do PPA: uma crítica ao modelo adotado

Ao examinar a implementação de um grupo seletivo de programas nos dois primeiros anos do PPA 2000-2003, o Banco Mundial reconheceu avanços, tais como: valorização de desempenho; maior disponibilidade de informações e melhor definição dos gastos orçamentários; maior preocupação com resultados oferecidos à sociedade. Ressaltou, contudo, que o PPA não era o único fator impulsionador dessas mudanças:

Uma análise de quatro programas selecionados no Plano Plurianual nos setores de saúde e de transportes sugere que o PPA se mostra um catalisador para promoção de uma cultura de foco no desempenho: orçamento e informações sobre a execução orçamentária

são cada vez mais úteis para as pessoas dentro e fora do governo; a margem de discricionariedade política tem sido reduzida por uma melhor definição dos itens de despesa; e os funcionários públicos estão cada vez mais habituados a pensar sobre as necessidades finais a que devem servir. Mas esses efeitos observados são modestos (e impossíveis de medir). Eles são mais fortes em alguns programas do que em outros, e o PPA é, sem dúvida, apenas um item de um amplo conjunto de fatores (incluindo as demandas da sociedade) que impulsionam as mudanças.¹⁷

Estudo mais recente, realizado por técnicos do Banco Mundial em 2006, ao avaliar a contribuição do PPA para o desempenho da gestão pública, ressalta que o maior mérito consiste na organização das ações de governo de forma mais transparente:

Os programas talvez tenham sido mais úteis para fins de controle externo do que para a gestão interna dos ministérios. A CGU e o TCU utilizam bastante os programas como critérios para a definição de suas ações de auditoria. (...) O uso do PPA por parte dos órgãos de fiscalização demonstra cabalmente a contribuição do PPA à transparência do governo. (MATSUDA e OUTROS, 2006, p. 14 e 15).

O mérito da transparência, contudo, não pode ser associado exclusivamente ao PPA mas, principalmente, à organização das ações governamentais por meio de programas, estrutura também adotada pela lei orçamentária. Nesse aspecto, o “mérito” do PPA seria, então, apresentar

uma projeção das despesas orçamentárias para três anos além do exercício orçamentário subsequente, muito embora essa projeção não seja considerada nem mesmo como referência quando da elaboração da LOA.

Dessa feita, decorridos dez anos da implantação do modelo atual, é possível afirmar que o PPA constitui instrumento de trabalho principalmente para os órgãos de controle, mas, para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se a peça burocrática. Essa constatação, como vimos, consiste em afronta ao previsto pela Constituição Federal de 1988, que conferiu ao Plano Plurianual o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, orientador dos planejamentos regionais e setoriais e das leis orçamentárias.

É possível afirmar que esse descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica ganhou contornos mais evidentes a partir de 2007, quando a Presidência da República ignorou os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011 desenvolvidos no âmbito do Ministério do Planejamento e lançou uma série de planos em paralelo, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS).

Com isso, o governo federal elegeu novas formas para definir e comunicar quais eram as suas prioridades e metas. É verdade que todas essas iniciativas tiveram que ser incluídas no PPA para serem levadas a efeito, conforme previsão constitucional, mas essa etapa foi cumprida como um procedimento burocrático.

A esse passo, resta-nos identificar as razões para o descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica, inclusive junto à Presidência da República.

Em primeiro lugar, deve ser apontada a estratégia de submeter toda a administração a um mesmo modelo de planejamento e gestão, ignorando o objeto de cada política pública, além das peculiaridades organizacionais. O programa, como unidade de gestão, foi estabelecido de maneira uniforme, o que importa dizer que a metodologia de programação para a área de infraestrutura é a mesma para a área social, e mais, não há distinção entre programas finalísticos e de apoio ao Estado. Essa crítica foi apontada em relatório produzido por técnicos do Banco Mundial em 2006:

Com o passar do tempo, o modelo do PPA mostrou duas falhas fundamentais: a insistência em preservar o formato “puro” dos programas e a preferência pela universalidade em lugar da seletividade. O ambicioso enfoque “puro” visava a submeter todas as ações de governo a uma formatação padronizada e impor a lógica dos programas como diretriz central de organização do governo. Essas ideias são intuitivamente lógicas e o formato dos programas, inquestionavelmente, favorece a transparência e dá ênfase aos produtos e resultados. Em comparação com a experiência internacional, trata-se realmente de um projeto muito ambicioso. Entretanto, os programas não podem ser identificados sem ambiguidades e a lógica dos programas pode ser incompatível com a das organizações reais e com as pressões orçamentárias. Mais ainda, a lógica dos programas pode ser boa para as ações desenvolvimentistas, mas não fazer sentido nas ações rotineiras.

(...)

A universalidade ignora as diferenças entre as organizações quanto aos objetivos e à competência técnica; ela presume que a melhoria do desempenho é o produto da aplicação de uma fórmula padrão (do tipo “tamanho único”), sem levar em conta diferenças de objetivos e competências; ela pulveriza a distribuição dos recursos; ela não sinaliza claramente as reais prioridades do governo (e por isso não conta com o apoio da própria Presidência); ela gera uma burocracia que não produz resultados. Portanto, está comprovado que o uso de um enfoque padronizado para promover a melhoria da gestão de tipos diferenciados de atividades é ineficaz. (MATSUDA e OUTROS, 2006, p.32).

Em segundo lugar, apontamos o detalhamento excessivo do PPA, obedecendo à estrutura orçamentária. Isso porque o PPA não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas organizadas por meio de programas, mas discrimina inclusive as ações orçamentárias e não-orçamentárias, com previsão de recursos. Essa estrutura desvia a discussão estratégica de planejamento, essencialmente política, para um enfoque técnico-orçamentário. Na prática, o PPA foi incorporado à dinâmica orçamentária, tomando-se pouco capaz de orientá-la.

Por mais, é preciso reconhecer que a construção da lei orçamentária segue uma estratégia que, por vezes, é muito distinta da esperada em um exercício de planejamento. Exemplo característico é a tendência, no orçamento, de se criar provisões mais gerais (as chamadas “ações guarda-chuva”), uma vez que isso pode beneficiar a gestão por facilitar a realização do gasto. No planejamento, contudo, espera-se que os

produtos a serem oferecidos à sociedade sejam bem delimitados. Um exemplo representativo de como o rigor metodológico prejudica o plano (e o orçamento) está associado à regra de que cada ação possui apenas um único produto, o que incentiva a criação de produtos do tipo “população beneficiada”, “município atendido”, que pouco contribuem para avaliar a efetividade do plano, ou mesmo a qualidade do gasto orçamentário.

“Para que se cumpra a Constituição Federal de maneira efetiva, o Plano Plurianual precisa ser incorporado ao debate político decisório, seja no âmbito dos primeiros escalões do Poder Executivo, seja nos debates e votações no Congresso Nacional.”

Em terceiro lugar, a dubiedade teleológica do PPA, qual seja, a pretensão de construção de um instrumento que, ao mesmo tempo, seja reconhecido como de planejamento e gestão estratégica, assim como de transparência dos gastos públicos. A expectativa de que um mesmo instrumento cumpra dois papéis distintos nos parece uma falha conceitual e

estratégica que, com o tempo, acaba por desacreditá-lo para os dois fins previstos. Essa dicotomia já foi abordada em literatura internacional e faz parte de relatório de técnicos do Banco Mundial sobre o PPA¹⁸.

Já se disse que um mesmo instrumento não pode atender a dois objetivos diferentes. Um dos instrumentos é o PPA, que enfrenta dificuldades em servir aos múltiplos objetivos de planejamento e formulação de políticas (no sentido de identificação de problemas e respectivos programas e de racionalização dos recursos para atendê-los) e de gestão financeira e organizacional. Por exemplo, o Departamento de Defesa dos EUA usa o orçamento-programa para fins de planejamento, mas as suas verbas são alocadas às unidades organizacionais (...). Se os programas do PPA não fossem usados para fins orçamentários, a situação brasileira seria parecida com a do modelo de racionalização de políticas dos EUA. Entretanto, como os programas do PPA são os critérios de alocação de verbas orçamentárias, está feito o jogo de manipulação bilateral de programas para controlar verbas. Kim e outros (2006) consideram axiomático manter em separado as duas diferentes funções do orçamento (planejamento e gasto), pois “é extremamente difícil conseguir (que a) estrutura organizacional se subordine ao planejamento, mesmo nos países que praticam o orçamento-programa, pois são os órgãos de governo que gastam o dinheiro e se responsabilizam pelos resultados. (MATSUDA e OUTROS, 2006, p.27).

Em quarto lugar, a estratégia de gestão do Plano adotada pelo Ministério do Planejamento, que privilegia o monitoramento da execução orçamentária das ações em detrimento de uma avaliação do programa como um todo. Outra deficiência diz respeito à sua atuação sobre as restrições ao desempenho dos programas, apontadas pelos gerentes, a qual é praticamente inexistente, mesmo quando essas restrições estão registradas em sistema mantido pelo próprio MP, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan).

Ainda, a abordagem essencialmente setorial estabelece certo enfrentamento entre o órgão central e os ministérios responsáveis pela implementação das políticas, e pouco contribui para a superação de problemas ou apresentação de oportunidades.

Todos esses fatores impõem forte resistência ao PPA no âmbito da administração – inclusive por parte da Presidência da República, como vimos – de forma que seu trâmite está incorporado apenas aos procedimentos burocráticos, mas ignorado no âmbito político-decisório. Como reflexo imediato, promove-se o desinteresse também no âmbito legislativo, e o trâmite do PPA no Congresso Nacional não tem inspirado maiores debates.

Planejamento como expressão de um compromisso político: o resgate do PPA

Para que se cumpra a Constituição Federal de maneira efetiva, o Plano Plurianual precisa ser incorporado ao debate político decisório, seja no âmbito dos primeiros escalões do Poder Executivo, seja nos debates e votações no

Congresso Nacional, de forma a ser reconhecido como efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Esse envolvimento dos tomadores de decisão é requisito indispensável para o sucesso do PPA pois, conforme lição de Matus, extraída do Planejamento Estratégico Situacional (PES), “planeja quem decide”¹⁹. Assim, o PPA deve valorizar o debate político-estratégico, em contraposição ao debate técnico-orçamentário.

Para tanto, deve ser promovida uma flexibilização da metodologia de elaboração do PPA, de forma que cada setor possa apresentar suas metas e prioridades de acordo com a sua experiência de planejamento, devendo ser explicitada qual a base teórica e técnica utilizada. Com isso, além de valorizar a experiência de planejamento de cada setor, cria-se um intercâmbio de experiências que pode, inclusive, fortalecer a metodologia oferecida pelo MP por meio de um aprimoramento constante.

O PPA deve promover uma valorização dos aspectos estratégicos da programação, em especial a definição do objeto da política pública, os indicadores que o caracterizam e as metas perseguidas para a modificação da realidade. Considerando a estrutura atual, deve ser privilegiado o debate acerca dos atributos do programa, tais como objetivos, indicadores e metas, em detrimento da discriminação das ações orçamentárias.

Outro importante fator é valorizar a regionalização do PPA, conforme preconiza a Constituição Federal. De fato, as diferenças existentes no país são aspecto relevante para o planejamento governamental, e deveriam refletir em maior diversidade e especificidade as políticas públicas. Essa regionalização,

contudo, não deve ser entendida como a simples localização do gasto, mas como a efetiva construção do planejamento estratégico em base territorial. Isso implica dizer que os problemas ou demandas devem ser caracterizados regionalmente, resultando em estratégias de atuação específicas.

Em resumo, a abordagem territorial representa um aprimoramento do planejamento, tanto no campo técnico quanto em relação à capacidade de mobilização política. Avanço técnico porque o Ministério do Planejamento poderia produzir estudos e diagnósticos territoriais, em complemento aos estudos setoriais já realizados pelos ministérios. Avanço na capacidade de mobilização política pelo estabelecimento de um canal permanente de discussão de planejamento governamental junto aos entes subnacionais e Congresso Nacional.

Estabelecida essa dinâmica de planejamento, torna-se possível a elaboração de um PPA que efetivamente incorpore a perspectiva territorial na definição das políticas públicas e das metas governamentais.

Por fim, deve ser esclarecido que não cabe ao PPA promover a transparência do gasto público, mas sim orientá-lo. A preocupação com a transparência pode estar a cargo da lei orçamentária que, oportunamente, pode apresentar uma previsão plurianual, mas, principalmente, deve ser fortalecida na execução dos gastos, em especial por meio do aprimoramento dos registros no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Essa definição conceitual é indispensável para o reconhecimento do PPA como instrumento estratégico e, conseqüentemente, seu constante aprimoramento para esse fim.

Conclusão

Ao submeter o PPA a uma rígida estrutura orçamentária, o modelo adotado subverteu o comando constitucional: ao invés de orientar as alocações orçamentárias, o Plano Plurianual é definido por elas. Nesse contexto, até mesmo a Presidência da República lhe atribuiu pouca relevância, considerando-o peça meramente burocrática, o que explica o surgimento de novos instrumentos de planejamento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Para tornar efetivo o seu papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, o PPA deve ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas. Para tanto, deve comportar maior flexibilidade metodológica e desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária, sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido.

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

Notas

¹ Entende-se como estratégico aquele documento que estabelece definições no campo político-decisório, em contraposição às decisões tático-operacionais.

² Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.

³ MATOS, Patrícia de Oliveira. Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND. Dissertação de Mestrado em Economia Aplicada. Orientação: Prof. Dr. Pedro Carvalho de Mello. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo. Piracicaba/SP, outubro de 2002, p.25.

⁴ PPA 1991-1995 – Lei nº 8.173/91 e alterações posteriores.

⁵ “O primeiro PPA foi desenhado como um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.” (GARCIA, 2000, p.13).

⁶ Esse mapeamento foi produzido a partir do Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

⁷ PPA 2000-2003 – Lei nº 9.989/00 e alterações posteriores.

⁸ PPA 2004-2007 – Lei nº 10.933/04 e alterações posteriores.

⁹ MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey e WENCESLAU, Juliana. *Gestão e Avaliação no Contexto do Plano Plurianual (PPA): Institucionalização sem Impacto?*. Relatório produzido por funcionários do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não consistindo estudo oficial do BIRD. Brasília, nov. 2006, p. 7 e 8: “De modo geral, este PPA manteve-se fiel ao modelo dos anteriores, mas apresenta algumas mudanças. (...) A elaboração do PPA 2004-2007 não foi antecedida por novos exercícios metodológicos semelhantes ao estudo dos Eixos. Resulta daí

que este PPA parece ter perdido um pouco da indicatividade que caracterizava o seu predecessor. Em vez disso, a nova equipe trazida pelo Presidente Lula formulou o PPA com base num amplo processo de consultas populares levado a cabo nos níveis nacional e estadual, provavelmente com a intenção de promover um ajuste maior entre os programas federais e as prioridades dos Estados. Infelizmente, a falta de acompanhamento sistemático dos resultados desse processo de consultas contribuiu para o descrédito dessa iniciativa de planejamento participativo”.

¹⁰ PPA 2008-2011 – Lei nº 11.653/2008.

¹¹ Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.

¹² A partir desse momento, quando for mencionado problema, deve ser entendido como o conjunto de problemas, demandas ou potencialidades.

¹³ MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.

¹⁴ Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011.

¹⁵ “Brazil’s PPA is a unique and serious attempt to use techniques of planning to transform the Brazilian Federal bureaucracy into a modern, results-oriented entity that effectively provides public goods and services that are demanded by citizens. Its goals of revamping the state’s capacity to plan and instilling a culture of entrepreneurial management in the public sector are ambitious, yet its approach to implementation is advisedly cautious. Its conceptual design is built explicitly on experiences of the previous PPA, with which a series of management innovations were successfully piloted. The development of the Plan followed a careful preparation process that lasted more than two years. The ‘model’ is multi-faceted and highly complex, as is the Brazilian Federal bureaucracy. It is also an evolving process, in which the Government is constantly introducing adjustments to the model’s design as it encounters practical implementation challenges.”

¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “The entire federal government budget was broken down into 388 Programs, each with clear objectives, indicators for financial and physical execution, and a Manager. The government also maintained consistency between the Plan and the medium-term macroeconomic framework to avoid a typical weakness of government plans – lack of fiscal realism. Also, for the first time, the government carried out a systematic and comprehensive evaluation of the PPA Programs, based on Program Managers’ selfassessments. In 2001 and 2002, the evaluation reports were presented to Congress and made public, which is another demonstration of the government’s commitment to transparency and managerial improvement”.

¹⁷ Tradução livre do original em inglês: “An examination of four selected PPA Programs in the health and the transport sectors suggest that the PPA is proving a catalyst in advancing a culture of performance orientation: budget and budget execution information is becoming more useful to people inside and outside government; the area for political discretion is being reduced by better definition of spending items; and public servants are getting more into the habit of thinking about the final needs they are supposed to serve. But these observed effects are modest (and impossible to measure); they are stronger in some Programs than others; and the PPA is no doubt only one of a broader set of factors (including public demand) impelling the changes”.

¹⁸ MATSUDA e outros (2006), p.35.

¹⁹ MATUS (1985) apud AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.8, n.2, 1992, p.130.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.8, n.2, 1992.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil Planning for Performance in the Federal Government*. Review of the Pluriannual Planning Relatório nº 22870-BR. Washington, dez. 2002.
- BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991 e alterações posteriores (PPA 1991-1995).
_____. Lei nº 9.276, de 09 de maio de 1996 e alterações posteriores (PPA 1996-1999).
_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 e alterações posteriores (PPA 2000-2003).
_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 e alterações posteriores (PPA 2004-2007).
_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 e alterações posteriores (PPA 2008-2011).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: PPA 2008-2011*. Brasília: MP, 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo. Documento de Referência, outubro de 2006. Disponível em: <http://sig.mct.gov.br/docs/Doc%20Ref%20Planejamento%20Territorial.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de Monitoramento: Programa Saúde da Família*. Brasília, 2006.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Texto para Discussão nº. 726. Brasília: IPEA, 2000.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND*. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba/SP.
- MATSUDA, Yasuhiko; SHEPHERD, Geoffrey e WENCESLAU, Juliana. *Gestão e Avaliação no Contexto do Plano Plurianual (PPA): Institucionalização sem Impacto?* – Relatório produzido por técnicos do Banco Mundial a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, nov. 2006.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- PARES, Ariel e VALLE, Beatrice. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs). *Planejamento e Orçamento Governamental*. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract

O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica

Luiz Fernando Arantes Paulo

Criado pela Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) ainda padece de uma crise de identidade. Não obstante a previsão de orientador das peças orçamentárias, o certo é que ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. Na administração federal, ainda há uma considerável resistência à sua efetiva incorporação. Como reflexo, a sua tramitação no Congresso Nacional também não mobiliza os parlamentares, que se limitam à discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é comumente definido como um documento burocrático e de pouca utilidade. No presente trabalho, procuramos demonstrar que o legislador constituinte criou o PPA para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das políticas públicas. Contudo, a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos o têm afastado desse propósito.

Palavras-chave: planejamento governmental, Plano Plurianual, gestão pública

El Plan Plurianual como un instrumento estratégico de planificación y administración

Luiz Fernando Arantes Paulo

Creado por la Constitución Federal de 1988, el Plan Plurianual (PPA) sufre de una crisis de identidad. En la administración federal, existe una considerable resistencia a reconocerlo como un instrumento estratégico de planificación y administración, y que es comúnmente definido como un texto burocrático de poca utilidad. En el trabajo, hemos intentado demostrar cómo la estructura y las opciones metodológicas aprobadas a lo largo de los años han alejado el PPA de su propósito.

Palabras clave: administración pública, planificación plurianual, planificación del gobierno

Pluriannual Plan as an instrument of planning and strategic management

Luiz Fernando Arantes Paulo

Created by the Federal Constitution of 1988, the Pluriannual Plan (PPA) still suffers from an identity crisis. In the federal administration, there is a considerable resistance in recognizing it as an instrument of planning and strategic management, and it's commonly defined as a bureaucratic document of little usefulness. In the present work, we tried to demonstrate how the structure and the methodological options adopted along the years have been moving PPA away from its purpose.

Keywords: public administration, Pluriannual Plan, government planning

Luiz Fernando Arantes Paulo

É advogado, bacharel em Direito pela Unesp e especialista em Gestão Pública pela ENAP. Atua como analista de Planejamento e Orçamento desde 2004. Contato: luiz.paulo@planejamento.gov.br.



Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal

Ronald da Silva Balbe

Introdução

As inovações tecnológicas estão alterando os padrões de relacionamento dos governos com os cidadãos. A administração pública contemporânea, de modo voluntário ou reagindo a estímulos, vem se tornando mais sensível a essas mudanças. No entanto, a utilização e a adaptação de técnicas oriundas do setor privado têm sido frequentes em função da dimensão e complexidade do setor público, e soluções inovadoras estão surgindo dentro das próprias organizações públicas.

Essas novas práticas estão associadas em grande medida ao conceito de governo eletrônico, que não pode ficar restrito à mera automação dos escritórios. O mundo contemporâneo exige bem mais dos governos; a cobrança por maior eficiência dos processos, aumento da transparência e maior efetividade das políticas públicas tem sido intensa. Apesar do foco no cidadão, as inovações do setor público não se restringem ao relacionamento do governo com esse público,

visto que aprimoramentos vêm sendo realizados também na relação do governo com o setor privado e no relacionamento governo com governo.

No Brasil, como no resto do mundo, o governo eletrônico se amplia na segunda metade da década de 1990, envolvendo as mais diversas áreas e indivíduos. A partir dessa data ocorre maior uso de grandes bancos de dados, tanto para acumular registros quanto para gerenciar informações relevantes. Os avanços tecnológicos têm auxiliado também o aprimoramento da tomada de decisão, em especial nos setores que mantêm contato direto com a população, em que a resposta tempestiva é uma questão essencial. Dentro desse contexto, este trabalho tem como objetivo apresentar as recentes inovações em tecnologia da informação e comunicação (TIC) no âmbito da administração pública federal brasileira. Na sequência desta introdução, a segunda parte discorrerá sobre os aspectos gerais envolvendo governo eletrônico e a evolução recente do e-gov brasileiro.

A terceira parte apresentará cinco experiências inovadoras em TIC, todas premiadas nos concursos anuais Inovação na Gestão Pública Federal, realizados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A escolha dos casos narrados levou em consideração o modelo de análise desenvolvido por Snellen (2002), que agrupa cinco tipos distintos de tecnologia. As experiências inovadoras são: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU); o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o uso dos computadores de mão pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a entrega da Declaração do Imposto de Renda via internet; e a utilização de urnas eletrônicas nas eleições brasileiras.

Elementos contextuais

A administração pública contemporânea traz como marca as grandes e constantes mudanças, em especial aquelas ocorridas nos últimos trinta anos. Existe na literatura da administração pública – e por que não da sociologia e da ciência política, por serem áreas correlatas ou que sustentam as bases da primeira – certa controvérsia em definir a sociedade em que vivemos. Atualmente existem diversas formas de categorizar a nova realidade que surgiu a partir da revolução das tecnologias de informação.

Giddens (1991), antes de entrar na discussão sobre a denominação ideal, conceitua o elemento central antecedente – a modernidade. Para o autor, essa se refere ao estilo, ao costume de vida ou à organização social que surgiram no continente europeu a partir do século XVII e que, posteriormente, se ampliaram para o resto do mundo. Segundo Giddens, sob a ótica das ciências sociais, existe uma estonteante variedade de termos para descrever que estamos no limiar de uma nova era (tal como sociedade da informação, sociedade do consumo, era do conhecimento), dando a entender que estamos chegando ao encerramento de um ciclo (pós-modernidade, sociedade pós-industrial). De acordo com o autor inglês, estaríamos nos deslocando de um sistema baseado na manufatura de bens materiais para outro relacionado com a informação.

Já Castells (2005) afirma primeiramente que já vivemos na sociedade em rede, posto que não se pode alimentar a perspectiva de que somente a atingiremos quando convivermos lado a lado com robôs e muitas máquinas sofisticadas, preconizadas até pouco tempo atrás por futurólogos mais ousados. Contudo, para

ele, de forma semelhante à sociedade industrial, atualmente convivemos em um ambiente misto, onde nem todas as atividades ou mesmo todos os lugares estão organizados segundo a lógica e a estrutura da sociedade em rede. De fato, o desenvolvimento da sociedade atual tem utilizado como pontos centrais a microeletrônica e a comunicação digitalizada.

Mas a característica abrangente desta sociedade que surge não deve passar a idéia de que existe uma única sociedade em rede. Castells (2005) acredita que da mesma forma como a sociedade industrial não foi a cópia da Inglaterra do século XIX, a sociedade em rede desenvolvida em cada país leva em consideração a cultura, a história, a identidade e o modo de vida da população local. É um erro imaginar que o modelo *Silicon Valley* se expandirá por todo o globo.

Para Castells e Himanen (2002), o modelo finlandês contrasta com o californiano, posto que está apoiado fortemente no Estado de Bem-estar Social, sinalizando que pode haver pluralidade de modelos sociais e culturais. Como no caso da sociedade industrial, a sociedade em rede partilha traços estruturais comuns (fundamenta-se na geração do conhecimento, em processar a informação); porém, ao mesmo tempo, partindo de diferentes contextos históricos, variando de instituições e alcançando formas distintas de organização social.

A tecnologia no contexto dos movimentos de reforma da administração pública

A evolução da ciência da administração, notadamente a administração pública, sofreu, ao longo do século XX, influências dos fenômenos sociais, políticos,

econômicos e tecnológicos. Assim, com o avanço tecnológico no final do século passado, como era esperado, as mudanças e os movimentos de reforma da administração passaram a incorporar as tecnologias de informação e de comunicação.

Os movimentos de reforma da administração pública são divididos, em geral, em três abordagens distintas¹. A primeira diz respeito à visão tradicional da

“O mundo contemporâneo exige bem mais dos governos; a cobrança por maior eficiência dos processos, aumento da transparência e maior efetividade das políticas públicas tem sido intensa.”

administração, ancorada na perspectiva burocrática, vinculada à escola weberiana, a qual adotou dentre seus princípios o respeito à hierarquia e ao cumprimento das normas. A segunda abordagem, de caráter gerencial, surgida entre as décadas de 1970 e 1980, ficou conhecida como Nova Gestão Pública (NGP). Ainda que os princípios e as ferramentas relacionados a

esta corrente da administração pública já estejam em uso desde a década de 1980, não existe consenso, conforme anota Giauque (2003), quanto à definição precisa do que exatamente representa NGP. O mencionado autor aponta como os principais objetivos da NGP: aumento dos serviços de atendimento ao público; modernização dos processos de produção, mediante mais flexibilidade e maior adaptação na organização dos serviços; definição mais clara dos objetivos a serem atingidos por meio de contratos; aprimoramento do acesso da população aos resultados; claro desejo de incrementar a produtividade das organizações.

A terceira abordagem, até por conta da falta de distanciamento histórico, tem sido objeto de controvérsia. Há determinados autores que identificam o movimento Novo Serviço Público (NSP) como o fenômeno que melhor explica a etapa posterior à Nova Gestão Pública (DENHARDT e DENHARDT, 2003). A principal proposta do NSP é a recuperação dos valores democráticos e sociais, mediante o aumento da participação da sociedade nas decisões governamentais. De forma resumida, o movimento do Novo Serviço Público não despreza os avanços obtidos com o gerencialismo, ao mesmo tempo em que enfatiza a importância de valorizar o foco no cidadão habitante em um Estado democrático de direito. Assim, tenta preservar, em parte, os valores da administração pública clássica.

Já outros autores, mais sensíveis aos impactos provocados pelas mudanças tecnológicas, apesar de não colocarem o *e-governement* como uma etapa posterior à Nova Gestão Pública, identificam-no como um fenômeno relevante que marca a administração pública contemporânea². O trabalho de Gil-Garcia e Luna-Reyes

(2008) apresenta uma revisão da literatura a respeito do tema, destacando os conceitos, aplicações e estágios do governo eletrônico na visão de diversos autores. Em essência, o detalhamento de diferentes abordagens demonstra a magnitude da utilização das tecnologias de informação e comunicação, corroborando a tese de que um novo movimento de reforma da administração pública está em desenvolvimento.

O governo eletrônico

De maneira geral, governo eletrônico significa a utilização das tecnologias de informação e comunicação no âmbito da administração pública. Braga *et al.* (2008) apresenta conceitos de e-gov utilizados pelas tradicionais agências internacionais. Os autores informam que, para as Nações Unidas, *e-government* inclui virtualmente todas as aplicações e plataformas de TIC usadas no setor público. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define o uso das TICs, em particular a internet, como ferramenta para levar a um melhor governo. Já para a Comunidade Européia, e-gov relaciona-se ao uso das TICs na administração pública combinado com mudança organizacional e novas práticas³.

Essa última conceituação está em consonância com o entendimento de Abranson e Means (2001), citados por Diniz *et al.* (2009). Os autores afirmam que e-gov não se restringe a mera automação, mas envolve uma mudança na maneira como o governo, pelo uso das TICs, atinge os seus objetivos, incluindo, assim, melhoria de processos, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento de políticas públicas, aumento da transparência.

Para tratar do tema, Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008) estruturam a concepção de *e-government* em três diferentes maneiras, quais sejam: a definição concreta; suas diferentes aplicações; e as diversas etapas do processo evolutivo do e-gov. Quanto à primeira abordagem – conceitual, apoiando-se em Grönlund e Horan (2004), Gil-Garcia e Luna-Reyes mencionam quatro definições distintas: a primeira coloca governo eletrônico como sendo a provisão de informações, serviços e outras atividades baseados na internet; a segunda descreve e-gov como sendo o uso da tecnologia da informação e comunicação no governo; a terceira destaca o redesenho das ações governamentais após a utilização dos recursos da TIC; a quarta trata da criação do “*better government*” mediante os processos internos e os relacionamentos com a sociedade civil.

Na segunda forma de tratar *e-government* – à luz de suas aplicações – os autores apresentam o mapeamento adaptado da obra de Rosenbloom (1998), conforme Quadro 1. As três abordagens da administração pública (administrativa, política e legal) são trabalhadas em quatro categorias e onze elementos distintos.

Ainda sobre as aplicações de TIC, vale mencionar a classificação que Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008) fazem do relacionamento do governo com os cidadãos e outros parceiros: relacionamento governo com o cidadão (em inglês *government to citizen*, que dá origem à sigla G2C); relacionamento governo com o setor privado (*government to business* – G2B); e relacionamento do governo com o governo (*government to government* – G2G).

Na terceira abordagem – os estágios do e-gov –, Gil-Garcia e Luna-Reyes (2008) mostram os quatro estágios do desenvolvimento do governo eletrônico. O primeiro diz respeito à catalogação, operacionalizada por meio da classificação das informações, e a respectiva apresentação em páginas eletrônicas. O segundo estágio é a transação, quando organizações públicas e cidadãos interagem via sítios eletrônicos. O terceiro estágio refere-se à integração vertical, que consiste na reunião física e virtual de diferentes órgãos e fases do processo de gestão pública. O quarto e último estágio está vinculado à transformação do processo de trabalho com a quebra das barreiras, exigindo, portanto, uma complexa transformação.

Quadro 1: Mapeamento das aplicações de *e-government*

Abordagens de Administração Pública	Categorias de e-gov	Elementos de e-gov
Administrativa	e-serviço e-administração	e-serviço, e-comércio e-administração, e-recursos humanos, e-licitações
Política	e-democracia	e-democracia, e-participação, e-voto, e-transparência
Legal	e-política pública	e-política pública, <i>e-governance</i>

Fonte: GIL-GARCIA E LUNA-REYES (2008)

O governo eletrônico no Brasil

Acompanhando a tendência mundial, o governo eletrônico no Brasil ganha relevância na segunda metade da década de 1990. Diniz *et al.* (2009), apoiados no trabalho de Reinhard e Dias (2005), identificam quatro períodos do uso de TIC no setor público brasileiro: pioneirismo (1950 a 1965); centralização (1965 até o final da década de 1970); terceirização (década de 1980); o governo eletrônico propriamente dito (a partir de 1990).

No período mais recente, cabe destacar os seguintes fatos: os preparativos para o *bug* do milênio, a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, a transição entre o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a interoperabilidade de governo eletrônico e o esforço para a ampliação da inclusão digital.

O “bug do milênio” criou as condições para acirrar o debate a respeito do governo eletrônico, levando-o para a agenda de políticas públicas. Segundo Kingdon (2006), é fundamental distinguir situação e problema para tornar claro o momento em que o assunto vira prioridade na agenda nacional. Para o autor, toleramos vários tipos de situações durante algum tempo, sem que essas sejam colocadas na agenda. Contudo, quando os mesmos eventos passam a ser encarados como problemas, ou seja, quando é preciso fazer algo para mudar, as chances de o assunto se tornar prioridade aumentam. Assim, o *bug* pode ter sido o grande responsável por levar o tema governo eletrônico para a agenda e, dessa forma, dar origem a diversas medidas de modernização da máquina pública.

No ano 2000 foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, que

tinha o Ministério do Planejamento nas funções de Secretaria-Executiva e o chefe da Casa Civil como o principal dirigente. Em 2001 aconteceu o lançamento da Política de Governo Eletrônico no Brasil, com as seguintes linhas de ação: oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão; ampliação do acesso a informações, redes e bancos de dados; promoção da convergência entre os sistemas de informações; implantação de infraestrutura avançada de comunicações e serviços; utilização do poder de compra do governo para obtenção de custos menores.

Sobre a infraestrutura, cabe destacar que em 2001 foi instituída a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) com a finalidade de garantir autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em formato eletrônico. Desde então, diversos serviços passaram a operar com a certificação digital – dentre os quais, a partir do levantamento de Braga (2008), é possível destacar: Sistema de Pagamento Brasileiro (responsável pelo gerenciamento do processo de compensação e liquidação de pagamentos das instituições financeiras); registro de operações e prestações de impostos federais pela internet; portal de compras e pregões eletrônicos; internet *banking*.

Outro fato digno de nota foi o processo de esfriamento do debate em torno do tema governo eletrônico, ainda que isto não represente a retirada completa do assunto da pauta. Na verdade, ainda em 2001, outro tema passou a dominar as atenções, sobretudo do ministro da Casa Civil, até então um dos personagens mais importantes para o *boom* do governo eletrônico. A crise energética brasileira, popularmente conhecida como “apagão”, dominou a cena no período. Outra contribuição relevante foi o fortalecimento do candidato de oposição

(com a subsequente vitória de Lula), que acabou desmotivando as equipes daquela gestão para o trabalho de longo prazo. O processo de transição afetou a área dentro do governo, que somente foi mobilizada novamente a partir de meados de 2004, com destaque para a criação do Departamento de Governo Eletrônico, dentro da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento (DINIZ *et al.*, 2009).

Em 2005, foram instituídos os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), os quais têm permitido aprimorar o fluxo de informação entre o governo e a sociedade. De acordo com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2009), essa arquitetura possibilita que mesmo sistemas de informação com arquiteturas diferentes e desenvolvidos em épocas distintas possam gerar e trocar informações em tempo real. Um exemplo de sucesso foi o Sistema Infoseg, que possibilitou ao Ministério da Justiça promover a integração das bases criminais dos estados brasileiros.

A inclusão digital e a compreensão de que o cidadão é o grande consumidor dos serviços eletrônicos eventualmente oferecidos pelo governo é outro tópico importante dentro da evolução do e-gov. Os dados disponíveis sobre o tema apresentam um quadro muito similar à situação socioeconômica da população brasileira⁴. De 2005 para 2008, o total de internautas na área urbana subiu de 36,6 milhões para 55,5 milhões (BARBOSA *et al.*, 2009), o que em termos relativos representa aproximadamente 29% de todos os brasileiros. Contudo, essa fração é inferior às médias latino-americana/caribenha, européia e norte-americana, de 30%, 52% e 74%, respectivamente (Internet World Stats, 2009). Na mesma linha, Waiselfisz (2007)

salienta ainda que de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE de 2005, o uso da internet, segundo a renda *per capita*, por parte dos 40% mais pobres é de apenas 5,7%, enquanto no total dos 10% mais ricos, é de 58,7%.

Desse modo, o conhecido quadro de desigualdades se repete também quando se analisa a inclusão digital. Assumpção (2009) afirma que o fenômeno das desigualdades

“A inclusão digital e a compreensão de que o cidadão é o grande consumidor dos serviços eletrônicos eventualmente oferecidos pelo governo é outro tópico importante dentro da evolução do e-gov.”

encontrou na exclusão digital um vigoroso aliado. Para o autor, o vínculo entre inclusão digital e governo eletrônico deve ser claro e forte, pois, do contrário, contribuirá ativamente para que apenas a parte privilegiada da sociedade tenha acesso aos serviços públicos na internet.

De acordo com o Observatório de Políticas Públicas de Inclusão, elaborado

pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), existem 108 programas de inclusão digital, atuando em quase 3 mil municípios, sendo que 60% dos programas contam com financiamento federal direto ou indireto (Waiselfisz, 2007). Desse conjunto de programas, cabe destaque, pela magnitude e relevância, ao Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo/MEC); ao Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), do Ministério das Comunicações; aos Centros de Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Computador para todos, projeto compartilhado da Presidência, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e MCT.

Contudo, a oferta de equipamentos de TIC não resolve o problema da exclusão. Mattos e Chagas (2008) entendem ser necessária a definição de um conjunto de indicadores que compare a vida das pessoas antes e depois de terem participado de programas de inclusão digital. A proposta dos autores pressupõe a medição, dentre outros aspectos, da inserção no mercado de trabalho, da facilitação das tarefas cotidianas e da melhoria do relacionamento dos indivíduos com os poderes públicos.

Tendo esse histórico como pano de fundo, a seção seguinte buscará aprofundar a demonstração de cinco inovações no uso de tecnologias de informação no âmbito do governo eletrônico brasileiro.

Cinco experiências de TIC na gestão pública federal

A partir do levantamento bibliográfico, foram identificadas diversas tipologias e classificações para descrever as tecnologias da informação e comunicação, acentuando as características mais relevantes e as fases

de política pública em que essas TICs se encontram inseridas, dentre outros aspectos. Aquela que pareceu mais adequada para a finalidade do presente trabalho consta do ensaio de Snellen (2002). O autor propõe agrupar sistemas de tecnologia da informação, de acordo com os seguintes blocos: tecnologia de banco de dados; tecnologia de suporte à decisão; tecnologias de comunicação e trabalho em grupo; tecnologia de rastreamento e identificação pessoal; e automação de escritório e tecnologias multimídia.

Após agrupar os tipos de tecnologia, Snellen (2002) descreve experiências holandesas. De forma semelhante, esta seção apresenta casos de sucesso no Brasil para cada grupo de tecnologia proposto pelo autor, tomando como referência os concursos anuais de Inovação na Gestão Pública Federal, realizados pela Escola Nacional de Administração Pública. Cabe comentar, contudo, que para efeito de viabilizar a narrativa, nem sempre as experiências inovadoras utilizam um único grupo de tecnologia; ao contrário, fazem uso de mais de um tipo das tecnologias mencionadas. Desse modo, a opção foi identificar a tecnologia empregada com maior relevância.

Tecnologia de banco de dados

O primeiro bloco trata da tecnologia de banco de dados, sendo este subdividido em três sistemas de informação distintos. O primeiro – sistemas de registros de objeto – é marcado pela acumulação de dados sobre entidades e a população de uma maneira geral. A principal utilidade desses sistemas é permitir a troca e a acumulação de informações entre as burocracias e os cidadãos. O segundo tipo – sistemas de depósito e gerenciamento de informações – têm sido

aproveitados nas diversas áreas da administração pública, como, por exemplo, na seguridade social, saúde, policiamento, tráfego e transporte. O terceiro – sistemas de controle de desempenho e monitoramento dos gastos financeiros e recursos humanos e materiais – é gerido pela administração pública com vistas a aumentar o papel da transparência e da *accountability* governamental das instituições públicas, organizações privadas e parceiros da sociedade civil, notadamente as organizações não governamentais.

O Portal da Transparência, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), foi criado em novembro de 2004, tendo como objetivo a ampliação da transparência dos gastos públicos no âmbito do governo federal. Diante da maior visibilidade dos gastos, o órgão pretendeu também estimular a participação e o controle social. A experiência foi premiada em diversos fóruns, cabendo destacar dois: em termos internacionais, o Portal foi reconhecido como uma experiência exemplar pelas Nações Unidas, na Conferência dos Estados Partes da Convenção da ONU contra a Corrupção, na Indonésia, em novembro de 2008; no nível nacional, em 2007, ficou em 5º lugar no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, conduzido pela ENAP.

O volume de dados supera os 780 mil registros, representando um total de recursos superior a R\$ 5,4 trilhões⁵. O Portal permite a realização de consultas aos dados sobre a execução financeira de todos os programas e ações do governo federal, em linguagem simples, navegação amigável e sem necessidade de senhas. Sendo assim, entende-se que o Portal pode ser considerado um caso bem-sucedido na utilização da tecnologia de banco de dados nos termos propostos por Snellen (2002), sobretudo porque tem como

finalidade precípua, inclusive no próprio nome, a transparência.

O Portal da Transparência vem sendo alimentado por diversas fontes de dados, como a execução financeira do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), os dados do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil. Atualmente, o sistema apresenta cinco tipos de consultas: despesas (aplicações diretas, transferências de recursos aos estados, municípios, Distrito Federal, às organizações não governamentais ou diretamente ao cidadão); receitas; convênios; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e a pesquisa sobre servidores públicos⁶ (CGU, 2010).

Tecnologia de suporte à decisão

O segundo bloco – tecnologia de suporte à decisão – serve para auxiliar o processo de formulação das decisões, as quais podem ser simples ou complexas, exigindo a participação de *experts*. Atualmente, esses sistemas de suporte à decisão estão se aprimorando, e já é possível notar que estão migrando do *back office* para o *front office*, especialmente nos setores onde a administração pública tem grande contato com os cidadãos, como departamentos de polícia, bombeiros, categorias que pertencem ao conjunto de servidores públicos que formam a *street-level bureaucracy*.

Como exemplo de experiência brasileira que tem feito uso de novas tecnologias para auxiliar na tomada de decisão, foi escolhido o Programa Nacional do Livro Didático, em função de sua dimensão e sua articulação com diversos atores. Este é o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino

brasileira e iniciou-se, com outra denominação, em 1929. Desde então, a iniciativa recebeu diversos aperfeiçoamentos. Em 2006 e 2007, foram investidos, respectivamente, R\$ 563,7 milhões e R\$ 661 milhões (FNDE, 2009).

Para o ensino fundamental, com 150 mil escolas e 30 milhões de alunos, são distribuídos 120 milhões de livros. Para o ensino médio, com 17 mil escolas e 7 milhões de alunos, são distribuídos 18 milhões de livros (SCHWARTZ, 2009). O funcionamento do programa prevê 13 etapas, das quais se destacam (FNDE, 2009):

- Inscrição das editoras: após a publicação do edital, as empresas detentoras de direitos autorais apresentam seus produtos;
- Guia do livro: o guia do livro didático é apresentado na internet, com a relação dos livros escolhidos, após a triagem física e técnica realizada pelos órgãos competentes;
- Escolha e pedido: diretores e professores analisam e escolhem as obras que serão utilizadas. A partir de 2009 a escolha ocorreria somente via internet. Até o ano anterior, a internet era opcional (NASCIMENTO, 2009);
- Aquisição: os dados são compilados e o FNDE inicia o processo de negociação com as editoras para a aquisição, realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei 8.666/93;
- Produção: o FNDE firma o contrato e informa os quantitativos e as localidades de entrega para as editoras;
- Distribuição: a distribuição dos livros é feita diretamente pelas editoras às escolas, por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT);
- Recebimento: os livros chegam às escolas entre outubro e o início do ano letivo.

Sob a ótica da tecnologia que dá suporte à tomada de decisão, a

manifestação dos professores pode ser considerada uma iniciativa de destaque, dado que administrar a escolha de quase dois milhões de pessoas não se trata de tarefa trivial. Ademais, em função da necessidade de remanejamento de livros entre escolas e prefeituras, o FNDE desenvolveu o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), com o qual as redes de escolas públicas podem verificar a disponibilidade de livros nas unidades educacionais mais próximas e registrar possíveis sobras em sua instituição. Apesar da projeção estatística feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pode haver diferença entre o alunado estimado e as matrículas efetivamente realizadas, ocasionando falta ou sobra de obras em determinadas localidades. Assim, esse instrumento também pode ser apontado como mais uma iniciativa baseada em tecnologia da informação, sobretudo a partir de 2009, quando a participação dos professores somente será possível pela internet.

Sob o ponto de vista de logística e distribuição, a atividade vem se desenvolvendo desde 1994, em parceria entre o FNDE e a ECT. Antes dessa reunião de esforços, apenas 25% dos livros chegavam às escolas antes do início do período letivo. Além do prêmio “Destaque de Gestão Empreendedora” entre as ações premiadas no 7º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 2002, o Programa também ficou em primeiro lugar no *World Mail Awards*, de 2002, mais importante prêmio para empresas postais no mundo (SILVA, 2002).

Tecnologias de comunicação e trabalho em grupo

O terceiro bloco – tecnologias de comunicação e trabalho em grupo – é o

responsável por adicionar a dimensão comunicação na informação tecnológica. Assim, tempo e espaço perderam um pouco do significado que até então possuíam. Alguns exemplos desse tipo de tecnologia são transferência e compartilhamento de arquivos, envio e recebimento de e-mails, salas de bate-papo (*chatting*) e videoconferência, entre outros.

A utilização de computadores de mão (PDA – *Personal Digital Assistant*) durante a contagem populacional e o censo agropecuário pelo IBGE, em 2007, pode ser considerada uma das mais bem-sucedidas iniciativas de comunicação e trabalho em grupo, tendo em vista a troca de informações e a supervisão do trabalho de 82 mil recenseadores, espalhados em 8,5 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro. A experiência também foi premiada em 1º lugar no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (2007), organizado pela ENAP.

A realização do censo com intenso uso de tecnologia contrasta com a origem da atividade há mais de 2.000 anos na China, passando pelo Império Romano⁷. No Brasil, o primeiro censo foi realizado em 1872 – antes, portanto, da criação do IBGE, em 1936, quando o processo de contagem ganhou organização e eficiência (IBGE, 2007).

De acordo com Mariano (2007), o projeto foi uma inovação mundial, posto que nenhum país com dimensões similares realizou tal tarefa. Os Estados Unidos estão se preparando para adotar o procedimento. Na prática, a ação dispensa questionários em papel, substituídos por perguntas na tela do PDA, equipado com GPS⁸. A agilidade do mecanismo (tanto *hardware* quanto *software*) permite validar informações coletadas, ao se efetuar a correção de dados inconsistentes e a detecção de erros durante

as entrevistas, o que somente ocorria muitos dias depois. Ademais, com a tecnologia de transmissão de dados sem fio, a coleta de dados fica mais confiável e eficiente.

A instituição já vinha progredindo paulatinamente na absorção das novas tecnologias. No Censo de 1991 ocorreu a implantação do modelo descentralizado com minicomputadores nas unidades estaduais do IBGE. Na Contagem de

“A operação foi planejada em detalhes, desde o processo licitatório para a aquisição de 82 mil computadores de mão, passando pelos cuidados com baterias, transporte e proteção do equipamento, até chegar ao treinamento dos usuários.”

População de 1996, foi a vez de se utilizar leitoras de marcas. No Censo 2000, o Instituto utilizou escâneres com reconhecimento de código de barras e marcas (OMR), caracteres impressos (OCR) e manuscritos (ICR) sobre a imagem dos questionários. Antes da adoção da nova tecnologia dos computadores de mão, os censos demoravam mais de sete meses.

A despeito das inovações anteriores, o paradigma do questionário em papel não tinha sido quebrado. Assim, a experiência em 2007 foi um grande salto. A operação foi planejada em detalhes, desde o processo licitatório para a aquisição de 82 mil computadores de mão, passando pelos cuidados com baterias, transporte e proteção do equipamento, até chegar ao treinamento dos usuários. As transmissões também exigiram preparação eficiente, tanto que o IBGE equipou 532 agências permanentes em municípios e cerca de 580 locais em outros órgãos públicos com computadores e acesso à internet em banda larga. Nas localidades mais afastadas dos grandes centros (cerca de 4.400), as transferências dos dados foram feitas à central no Rio de Janeiro por linha telefônica fixa, via *modem* com tecnologia *bluetooth* entre este e o PDA (MARIANO, 2007). O investimento total com as inovações tecnológicas atingiu cerca de R\$ 115 milhões, dos quais R\$ 88 milhões foram destinados à compra dos aparelhos⁹.

Em resumo, a iniciativa teve como objetivo garantir o melhor funcionamento dos equipamentos em campo, a fim de atingir um maior grau de segurança sobre os dados e melhor supervisão do processo de coleta com possibilidade de correções imediatas. Os principais resultados, conforme anota Mariano (2007), foram a disponibilização dos dados para análise ainda no tempo de levantamentos; georreferenciamento dos estabelecimentos agropecuários; georreferenciamento dos setores de coleta, atendendo ao cadastro de endereços; crítica qualitativa e quantitativa durante a entrevista. O autor apresenta também os fatores críticos de sucesso: suporte de fornecedores de soluções de *hardware* e *software* envolvidos;

engajamento do grupo de trabalho e o espírito corporativo de seus técnicos.

Tecnologia de rastreamento e identificação pessoal

O quarto bloco – tecnologia de rastreamento e identificação pessoal – tem crescido muito nos últimos anos, a ponto de influenciar fortemente a formulação e execução das políticas públicas. Atualmente, por meio dos *smart cards* e outros mecanismos de identificação, é possível rastrear indivíduos, veículos e cargas, facilitando a administração de presídios, estradas e armazéns.

O Receitanet é o sistema utilizado pela Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda brasileiro, para permitir a entrega da Declaração do Imposto do Imposto de Renda via internet. Ao transmitir a declaração, o Receitanet imediatamente valida diversas informações e simultaneamente realiza o processamento, a auditoria, o monitoramento dos dados e a geração de estatísticas. Dessa forma, reduz o tempo e o custo de processamento. Atualmente, todas as declarações são encaminhadas via internet, sendo que, em 2009, mais de 25 milhões de contribuintes utilizaram o sistema (SRF, 2009a).

Em termos de segurança, o sistema utiliza técnicas de compressão e criptografia dos dados, garantindo a confiabilidade na transmissão. Outra característica é a simplicidade: o sistema foi desenvolvido em Java, de acordo com as diretrizes do governo federal para o uso do *software* livre. Antes de enviar a declaração, o contribuinte é avisado caso exista ainda alguma pendência. Para Nazareno *et al.* (2007), a eficiência do Receitanet propiciou a rápida adaptação do contribuinte ao mundo digital.

O mecanismo recebeu diversos prêmios pelo seu pioneirismo, inovação e qualidade, de forma que associações de classes, órgãos públicos e empresas privadas nacionais e internacionais conferiram vários prêmios ao sistema e ao sítio da SRF, dos quais se destacam: 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP em 2006; o *e-Government* em 2003 – evento a cargo do *Word Summit Award* (WSA) – e o *e-Government Label*, conferido pela Comunidade Econômica Europeia em 2001. Conforme a SRF (2009b), com essa premiação, obtida ao lado do Sistema Comprasnet (outra iniciativa brasileira que utiliza intensivamente a internet), o Brasil entrou no grupo dos 20 países que já desenvolvem práticas eficientes de governança eletrônica, ao lado de Áustria, Bélgica, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Noruega, Suécia, Portugal, Romênia, Reino Unido, Espanha, Holanda e Estados Unidos.

Como mais uma novidade, a SRF desenvolveu o e-CPF e o e-CNPJ (respectivamente, Cadastro de Pessoa Física e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), instrumentos por meio dos quais o órgão espera garantir a autenticidade dos remetentes e destinatários de documentos e dados que trafegam pela internet, assegurando sua inviolabilidade. Em fase de implantação, o e-CPF é baseado nas especificações da ICP-Brasil. Pelo menos por enquanto, a novidade custa um valor considerável¹⁰ para o contribuinte (NAZARENO *et al.*, 2007).

Automação de escritório e tecnologias multimídia

O quinto e último bloco – automação de escritório e tecnologias multimídia – tem

contribuído para as melhorias de processo no âmbito da administração pública mediante a disponibilização de recursos tecnológicos capazes de permitir a revisão e o aprimoramento de determinadas etapas do processo de execução das políticas públicas.

A efetiva utilização do processamento eletrônico de dados para fins de serviços eleitorais foi implantada no Brasil em 1985. No entanto, a iniciativa já havia sido apresentada ainda na década de 1960. Do cadastro nacional de eleitores, previsto na Lei nº 7.444/85, até a utilização das “máquinas de votar” na totalidade dos municípios brasileiros, em 2004, foi um longo percurso, apesar do curto espaço de tempo (NAZARENO *et al.*, 2007). Em 1996 foi iniciada a primeira votação eletrônica do Brasil. Na época, 33% do eleitorado votou nas urnas eletrônicas. Em 1998, esse percentual se elevou para 66% e finalmente, em 2004, a totalidade foi atingida. Convém mencionar que, em 2006, cerca de 125 milhões de pessoas exerceram seu direito de votar de forma eletrônica (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2009).

A urna eletrônica é constituída do microterminal e do terminal do eleitor. No primeiro, o eleitor é identificado pelo número de seu título eleitoral; no segundo, o eleitor, de dentro de uma cabine específica, registra seu voto. O sistema e os dados estão protegidos por assinaturas digitais dos programas e pela criptografia dos dados. O acesso físico é resguardado por lacre de segurança. O primeiro evento ocorre antes do início da seção eleitoral com a impressão do relatório “zerésima” (listagem de todos os candidatos, com a finalidade de demonstrar a inexistência de votos nas urnas eletrônicas). No ato de votação, após a habilitação do eleitor, a urna mostra o cargo em disputa e aguarda a

digitação do número do candidato. Na sequência, o número do candidato escolhido, com nome, fotografia e legenda, é apresentado para a confirmação do voto. A urna eletrônica apresenta a tela “fim” até que outro eleitor seja habilitado a votar (TSE, 2009).

O mecanismo consiste na utilização de um microcomputador, composto de memória; *drive* de disquete; módulo impressor; terminal do mesário ou micro-terminal; terminal do eleitor (composto de uma tela LCD e um teclado numérico através do qual o eleitor faz sua escolha: “branco”, “corrigir” e “confirmar”). O sistema operacional utilizado em 2008 foi a plataforma Linux (*software* livre). A apresentação dos códigos-fonte está disponível para fiscalização por parte dos partidos políticos, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) até 180 dias antes das eleições. Essa fiscalização, mediante análise das especificações, da documentação e do código-fonte, faz-se com a utilização de duas ferramentas disponibilizadas pelo TSE: *Understanding C* e *Source Navigator*. Por segurança, os sistemas eleitorais só funcionam nos computadores da justiça eleitoral, para que, se interceptados, não haja possibilidade de instalação dos arquivos em computadores externos (TSE, 2009).

O próximo passo do processo de aperfeiçoamento do voto eletrônico é a adoção de leitor biométrico para reconhecer o usuário (no caso, o eleitor). Na eleição de 2007, o mecanismo foi testado em três cidades, e o presidente do TSE declarou serem necessários R\$ 250 milhões para modificar a urna eletrônica para as eleições de 2010. Com a mudança, a justiça eleitoral esperava ampliar o cadastro biométrico dos atuais 43 mil para 4 milhões de eleitores. O cadastro biométrico significaria mais um

passo em direção ao aperfeiçoamento do processo eleitoral, evitando fraudes. Para isso, seria necessário construir 100 mil urnas eletrônicas biométricas em 2009, afirmou o presidente do Tribunal. (JORNAL FOLHA DE S. PAULO, 2009).

A iniciativa foi premiada em 2003, no 8º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP, em função do esforço na logística de entrega e coleta das urnas eletrônicas em todo o território nacional, atividade promovida com base na parceria entre justiça eleitoral e ECT. Além da tecnologia empregada nas urnas, para distribuir 250 mil urnas eletrônicas em mais de 2.800 zonas e 335 mil seções eleitorais em mais de 5 mil municípios brasileiros, foram necessários cerca de 14 mil veículos (carros, motos, barcos, aviões) e quase 12 mil trabalhadores. A eficiência da eleição de 2002 pode ser medida pelo curto espaço de tempo decorrido entre o último voto e o encerramento da apuração, pouco mais de duas horas depois (PAIVA e ARAÚJO, 2003).

Segundo o TSE (2009), alguns países já realizaram eleições com urnas eletrônicas emprestadas pelo Brasil (Argentina, Equador, México, Paraguai e República Dominicana) e diversos outros já vieram visitar o TSE para conhecer o mecanismo (Alemanha, Colômbia, Estados Unidos, Índia, Moçambique e Turquia, entre outros).

Como todo e qualquer processo, a urna eletrônica não está isenta de críticas ou até mesmo descrença, característica típica de atividade que mobiliza milhões de pessoas, aspectos políticos e ideológicos. Parcela relevante das críticas foi superada em função da edição da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que instituiu, entre outras questões, o voto impresso a partir das eleições de 2014. O mecanismo permitirá a conferência visual, a confirmação e a impressão, de forma

automática, da escolha do eleitor, sem prejuízo dos avanços obtidos com a implantação do voto eletrônico.

Considerações finais

Tendo como panorama geral o surgimento e desenvolvimento da sociedade da informação, o presente trabalho teve como objetivo apresentar cinco experiências inovadoras na gestão pública brasileira, todas elas casos de sucesso no uso intensivo de tecnologia de informação e comunicação. De um modo geral, o que se observa é que a administração pública vem passando por um período de grandes mudanças, sendo que a maioria das transformações tem sido sustentada por um investimento pesado em tecnologia de informação e comunicação. Daí a tendência de diversos autores classificarem este movimento como “governo eletrônico”.

Ainda que as experiências brasileiras narradas apontem para um cenário positivo, algumas ressalvas precisam ser apresentadas, até porque o tema “governo eletrônico” já ocupou espaço mais privilegiado na agenda nacional. Primeiramente, a despeito de existir uma política que cuida especificamente de padrões de interoperabilidade, vale assinalar que o poder público brasileiro ainda não foi capaz de promover a interação efetiva entre os diversos órgãos que compõem a administração pública e o compartilhamento de informações entre os três níveis de governo e destes dois conjuntos com a sociedade civil. Sendo esse passo essencial, não só para o governo eletrônico, mas também para propiciar maior eficiência ao serviço público.

Para efeito de ilustração, cabe mencionar a iniciativa portuguesa com a instituição do “Cartão do Cidadão”, mecanismo que

simplifica a vida dos cidadãos ao congregar em um mesmo instrumento diversos serviços (identidade, saúde pública, fisco, previdência, dentre outros). O mecanismo já é utilizado em outros países, tais como Áustria, Bélgica, Estônia, Finlândia, Suécia e Cingapura, conforme Portugal (2006b). No Brasil, merece registro a edição de Lei que trata da matéria, prevendo um único registro para documentos como carteira de identidade, o passaporte, o CPF e a carteira de motorista. A Lei 12.058, que autoriza o registro civil único, foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 13 de outubro de 2009 (FOLHA ONLINE, 2010).

A segunda questão, que destoa um pouco dos aspectos favoráveis mencionados quando da apresentação dos casos de sucesso, é a exclusão digital. Não obstante o esforço governamental nos seus diversos níveis, os números que quantificam os usuários de TICs – notadamente internet – indicam que o Brasil ainda tem muito a progredir, posto que o quadro de desigualdades existente na sociedade brasileira se repete no campo da tecnologia da informação. Portanto, novas políticas públicas mais eficazes no combate à exclusão digital precisam ser desenvolvidas, pois, do contrário, as inovações tecnológicas (inclusive algumas daquelas enumeradas neste artigo) podem ter seus resultados comprometidos, bem como podem ampliar ainda mais o fosso entre os incluídos e excluídos.

Assim, o que se espera é que o governo eletrônico contribua para o aprimoramento dos serviços públicos, e assim o país possa atingir níveis elevados de desenvolvimento humano, de modo a construir uma democracia sólida e igualitária.

(Artigo recebido em agosto de 2009. Versão final em maio de 2010)

Notas

¹ Em contrapartida, existem autores que fracionam ainda mais as etapas. Gruening (1998), por exemplo, discrimina pelo menos cinco etapas: a) Administração Pública Clássica; b) Administração Pública Neoclássica (quando após a II Guerra Mundial os princípios da fase anterior foram questionados, com destaque para a obra de Herbert Simon); c) Teoria da Escolha Pública (movimento fundado por Buchanan e Nutter, cujo objetivo principal foi se contrapor à intervenção do Estado na economia, preconizada pelo Welfare State. Outro importante aspecto foi identificar o interesse pessoal na condução dos processos políticos e econômicos); d) Nova Administração Pública (movimento surgido nos anos 1960, nos Estados Unidos, contra a visão clássica, que criticava a discriminação, injustiça e iniquidade); e) Nova Gestão Pública.

² Snellen (2002) compartilha da ideia de que a introdução de novas tecnologias de informação e de comunicações é o segundo grande movimento de reforma da administração pública.

³ Diniz *et al.* (2009) discrimina outros termos com o mesmo significado de governo eletrônico: e-gov, *eletronic government*, *e-government*, e-governo, *wired-government*, governo digital, governo virtual, Estado virtual, governança eletrônica.

⁴ Buzato (2009), após rever diversos conceitos e significados das palavras usuais ao tema, apresenta três concepções de inclusão digital: a) letramento e inclusão que resultou do processo de normalização, quantificação e graduação valorativa impostos pela escolarização sobre os letramentos sociais; b) apropriação crítica das TICs como forma de autoafirmação cultural e de conscientização e mobilização político-ideológica para a construção do socialismo; c) um processo criativo, aberto, conflituoso e dialógico pelo qual grupos subalternos se apropriam das TICs de forma não prescrita por outrem. O autor conclui que cabe aos educadores, aos formuladores e implementadores de políticas de inclusão compreender e fomentar os modos pelos quais os sujeitos podem usar as TICs para definir e implementar suas próprias demandas.

⁵ Dados disponíveis em www.portaldatransparencia.gov.br, consultado em 16 de maio de 2009.

⁶ A concepção do Portal foi inovadora; contudo, cabe mencionar que ainda em 1999 a Secretaria Federal de Controle Interno, na época unidade singular do Ministério da Fazenda, atualmente parte da própria CGU, inaugurou o processo de publicização dos gastos com a disponibilização em seu site da “Consulta Convênio”, mecanismo por meio do qual os cidadãos acessavam os dados sobre as transferências via convênios (BALBE, 2006). A mencionada consulta foi incorporada ao Portal.

⁷ Segundo conta a Bíblia, Jesus teria nascido durante o deslocamento de José e Maria de Nazareth, na Galiléia até Belém, na Judéia, para responder ao Censo ordenado por Cesar Augusto.

⁸ 82 mil Pocket PCs, 82 mil licenças de Windows Mobile 5.0 e SQL Server Mobile e, para recebimento das informações, o sistema de banco de dados Microsoft SQL Server Enterprise 2005, rodando em servidores equipados com Microsoft Windows Server 2003 R2 Enterprise e Standard. Informação extraída do texto “Mobilidade”, consultado em download.microsoft.com/download/3/2/2/322D6BF7-9452-4F27-B3FE-1330C5C4A9DB/MatCapa_Case_IBGE.pdf.

⁹ Informação extraída do texto “Mobilidade”, consultado em download.microsoft.com/download/3/2/2/322D6BF7-9452-4F27-B3FE-1330C5C4A9DB/MatCapa_Case_IBGE.pdf.

¹⁰ Conforme consta no site www.certisign.com.br, o e-CPF, por exemplo, custa a partir de R\$ 110,00. Trata-se de um serviço prestado por empresa privada, a qual é uma das três primeiras Autoridades Certificadoras do mundo a emitir certificados digitais e está credenciada para operar em múltiplas hierarquias, como ICP-Brasil, VeriSign Trust Network (VTN) e hierarquia privada. Em Portugal, conforme entrevista com responsável pela Loja do Cidadão em Ovidelas (Lisboa) em 29/04/2009, a leitora óptica do Cartão do Cidadão custa 12 euros (aproximadamente R\$ 36).

Referências bibliográficas

- ABRANSON, M.; MEANS, G. E. *E-government 2001 – IBM endowment for the business of government*. Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- ASSUMPCÃO, Rodrigo Ortiz D’Avila. *Inclusão digital e governo eletrônico: esforços conjuntos para a redução das desigualdades*. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, 2009.
- BALBE, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. *Revista da CGU*, Ano I, nº 1, 2006.
- BARBOSA, Alexandre *et al.* Os caminhos para o avanço do governo eletrônico no Brasil, In: BARBOSA, Alexandre (Coord.) *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2009.
- BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público*, 59(1), 2008.
- CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. In: CARDOSO, Gustavo *et al.* (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*. Porto: Campo das Letras, 2005. p. 19-29.
- CASTELLS, Manuel; HIMANEN, Pekka. *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência: o Modelo Finlandês*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Disponível em: www.cgu.gov.br. Acesso em 15 mai. 2009.
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E.Sharpe, 2007.
- DINIZ, Eduardo. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, 43(1): 23-48, 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO. TSE pede R\$ 250 milhões a Lula para modernizar urna eletrônica para 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2003200906.htm>. Acesso em: 19 mai. 2009.
- FOLHA ON LINE. Presidente Lula sanciona lei que unifica documentos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u638755.shtml>. Acesso em 19 jan. 2010.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Programas de livros didáticos Disponível em: http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.html. Acesso em: 17 mai. 2009.
- GIAUQUE, David. New Public Management and Organizational Regulation: the liberal Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 69: 4, 2003.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GIL-GARCÍA, José R.; LUNA-REYES, Luis F. A Brief Introduction to Eletronic Government: Definition, Applications and Stages. *Revista de Administración Pública*, Volumen XLIII, nº 2 (mayo-agosto), Nueva Época, Cuajimalpa (México), 2008.
- GRÖNLUND, Å.; HORAN, T. Introducing E-Gov: history, definitions, and issues. *Communications of AIS*, Volume 15, 2005.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM). Artigo apresentado no International Public Management Network, conferência em Salem/Oregon, 1998. Disponível em: www.inpuma.net/research/papers/salem/gernod.doc. Acesso em: 15 mai. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. História da Contagem da População. Disponível em http://censos2007.ibge.gov.br/hist_contagem.shtm. Acesso em: 17 mai. 2009.

INTERNET WORLD STATS. Disponível em: www.internetworldstats.com. Acesso em: 29 dez. 2009.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42.

MARIANO, Luiz F. P. Coleta de dados por computadores de mão para censos de proporções continentais. In: *Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2007.

MATTOS, Fernando A. Mansor de; CHAGAS, Gleison José do Nascimento. Desafios da inclusão digital no Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.13, n.1, p.67-94, jan./abr. 2008.

NASCIMENTO, Luciana S. Aspectos Operacionais para a Escolha do Livro Didático. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.html. Acesso em: 17 mai. 2009.

NAZARENO, C. et. al, *Tecnologias da Informação e sociedade: o panorama brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

PAIVA, Andréa B.; ARAÚJO, Frederico A. G. (org.). *Ações premiadas no 8º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2004.

PORTUGAL. Cartão de Cidadão. Disponível em: http://www.cartao decidadao.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=103&lang=pt. Acesso: 25 mai. 2009.

PORTUGAL. Relatório de melhores práticas mundiais. Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa. Disponível em: http://www.unic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=2699&Itemid=117. Acesso: 25 mai. 2009.

ROSENBLUM, David H. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill, 1998.

SCHWARTZ, Sonia. Os Programas do Livro – Panorama. Disponível em http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.html. Acesso: 17 mai. 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2009a). Mais de 25 milhões de contribuintes já enviaram declaração de IR. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/AutomaticoSRFSinot/2009/04/30/2009_04_30_19_42_03_289906666.html, Acesso: 20 mai 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2009b). 10 anos na internet. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/10anos/default.htm>. Acesso: 20 mai. 2009.

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (2009). Melhorias da Infraestrutura de TICs. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=75&sub=104&sec=7>. Acesso: 31 mai. 2009.

SILVA, Raimundo N. R. Logística de distribuição e entrega dos objetos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: Coutinho, Gustavo Amorim (org.). *Ações premiadas no 7º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2002.

SNELLEN, Ignace. Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 183-198, 2002.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Voto Eletrônico. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/votoeletronico/sumario.htm>. Acesso: 18 mai. 2009.

WAISELFISZ, Julio J. *Mapa das desigualdades digitais no Brasil*. Brasília: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA, 2007.

Resumo – Resumen – Abstract

Uso de tecnologías de información e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal

Ronald da Silva Balbe

A administração pública passou por diversas mudanças nos últimos 30 anos. Parte dessas alterações tem origem nas oportunidades criadas pelas inovações tecnológicas. O objetivo deste trabalho é apresentar como tem sido o uso de tecnologías da informação e comunicação (TICs) nas inovações promovidas na administração pública federal brasileira. Para tanto, tomamos como base a descrição de cinco experiências inovadoras em TIC premiadas nos concursos anuais Inovação na Gestão Pública Federal, realizados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU); o Programa Nacional do Livro Didático; o uso dos computadores de mão pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a entrega da Declaração do Imposto de Renda via internet; e a utilização de urnas eletrônicas nas eleições brasileiras. A despeito da relevância dos avanços do governo eletrônico brasileiro até aqui, medidas de aprimoramento da interação entre os diversos órgãos públicos e também das políticas públicas de inclusão digital ainda se fazem necessárias.

Palavras-chave: Governo eletrônico, inovação na gestão pública, tecnologia da informação e comunicação

Uso de tecnologías de información y comunicación en la gestión pública: experiencias en el gobierno federal

Ronald da Silva Balbe

La administración pública ha experimentado diversos cambios en los últimos 30 años. Algunos de estos cambios se basan en las oportunidades creadas por las innovaciones tecnológicas. El objetivo de este trabajo es presentar las últimas innovaciones en Tecnologías de Información y Comunicación en el gobierno federal brasileño. Por lo tanto, se describen cinco experiencias innovadoras en las TIC galardonadas en el concurso anual “Innovación en la Gestión Pública Federal”, realizado por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP): Portal de la Transparencia de la Contraloría General de la Unión (CGU); el Programa Nacional del Libro Didático (PNLD), la utilización de ordenadores portátiles por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); la entrega de la declaración del Impuesto sobre la Renta a través de Internet; y el uso de urnas electrónicas en las elecciones brasileñas. A pesar de los relevantes avances del gobierno electrónico brasileño (e-gov), medidas de perfeccionamiento de la interacción entre los diversos organismos públicos y de las políticas públicas de inclusión digital son todavía necesarias.

Palabras clave: Gobierno electrónico, innovación en la gestión pública, tecnologías de información y comunicación

Information and communication technologies: cases in federal government

Ronald da Silva Balbe

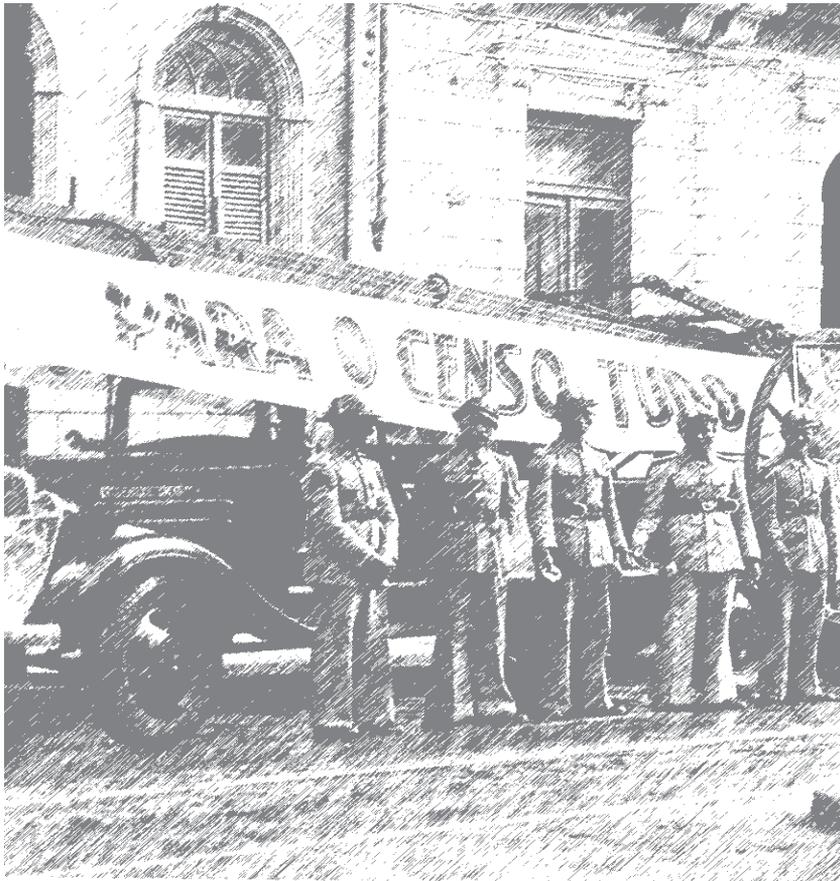
Public Administration has undergone several changes in the last 30 years. Some of these changes are rooted in the opportunities created by technological innovations. The objective of this work is to present the latest innovations in Information and Communication Technology within the Brazilian federal government. To this end, we describe five innovative experiences in ICT awarded

the annual “Innovation in Federal Public Management”, conducted by the National School of Public Administration: the Transparency Portal of Office of Comptroller General, the National Program of Textbooks (PNLD) , the use of computers in hand by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the delivery of the Statement of Income Tax via the Internet, and use of electronic polls in Brazilian elections. Despite the advances of the Brazilian *e-government* being relevant, measures to improve the interaction between the various public agencies and public policies of digital inclusion are still necessary.

Keywords: *E-government*, innovation in public management, information and communication technology

Ronald da Silva Balbe

Administrador e economista, mestrando em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa (Portugal) e analista de Finanças e Controle em exercício na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) desde 1996. Contato: ronald.balbe@gmail.com



RSP Revisitada

Uma experiência de propaganda oficial

Raul Lima

Texto publicado na RSP, Vol. III, nº 3, de setembro de 1943

Em agosto, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) inicia a coleta de dados do Censo 2010, retrato do país que subsidiará o planejamento das políticas públicas na próxima década. Para marcar esse momento, a *RSP Revisitada* relembra a história da divulgação do Recenseamento de 1940, quinto levantamento censitário realizado no Brasil e primeiro sob responsabilidade do então recém-criado IBGE, fundado em 1936.

Com o objetivo de motivar a população a participar do recenseamento, o governo empreendeu uma campanha nacional de mobilização. As ações de divulgação, que buscavam informar a sociedade sobre a importância da pesquisa, são descritas em trechos deste artigo de Raul Lima, na época funcionário do Setor de Comunicados para a Imprensa da Divisão de Publicidade do Serviço Nacional de Recenseamento, do IBGE.

A **RSP** também se envolveu na mobilização. Ao longo do ano de 1940, a Revista publicou artigos que explicavam os objetivos e as dimensões do levantamento. As edições traziam ainda numerosas chamadas conclamando os servidores a colaborar com a realização do censo.

(...)

Havendo o nosso país realizado, até 1940, apenas quatro recenseamentos gerais, a intervalos irregulares e longos, era natural que o povo brasileiro não estivesse convenientemente familiarizado com a índole e os fins desses empreendimentos.

Foi partindo dessa realidade, que os organizadores da operação censitária de 1940 consideraram imprescindível, como base para o lançamento da mesma, uma campanha de publicidade de envergadura nacional. Não só porque seria aventuroso contar com uma receptividade espontânea, por parte da população,

sabidamente impreparada para compreender a significação de um recenseamento moderno, senão também porque o de 1940 deixava os anteriores a perder de vista, em extensão e profundidade, a propaganda devia ser “suficientemente extensa para cobrir todo o território nacional e suficientemente intensa para tornar universalmente desejada a realização, em condições satisfatórias, daquele empreendimento”.

A ausência de tradição censitária era representada, entre nós, pelo desconhecimento quase generalizado do que seja um censo, pela velha confusão de “recrutamento” com “recenseamento” e pelo tradicional receio de que a finalidade da coleta censitária é a majoração de impostos. Êsse conjunto de circunstâncias adversas encarecia a necessidade de se promover, simultaneamente, a educação das elites, mediante propaganda elucidativa, e o incitamento do espírito

das massas, mediante propaganda sugestiva.

Assim, apesar de poder-se contar, para o desencadeamento e sustentação da propaganda do 5º Recenseamento, com recursos técnicos cuja utilização plena não poderia ser feita em épocas anteriores, e outros, como a rádio-difusão, não utilizáveis sequer em 1920, teria sido de bom aviso o lançamento vigoroso da publicidade censitária bem mais cedo do que foi.

Com efeito, não obstante os trabalhos preparatórios da operação terem sido iniciados em 1938, sômente muito mais tarde, isto é, apenas cinco e meio meses antes do dia do Censo, com a criação da Divisão de Publicidade pelo Decreto-lei número 1.241, de 15 de abril de 1940, teve início uma propaganda sistemática em torno da índole e das finalidades do Censo. Ficando demonstrada a necessidade de recuperar o mais possível o tempo perdido, essa propaganda foi orientada, deliberadamente,



Acervo iconográfico do IBGE

no sentido de ser um chamamento caloroso e insistente ao espírito das massas, em benefício da realização dessa tarefa nacional.

(...)

A propaganda pela imprensa

Incumbida, pelo decreto-lei que regulamentou a execução do 5º Recenseamento Geral (art. 38, letra g), de organizar a hemeroteca do Serviço Nacional de Recenseamento, a Divisão de Publicidade continuou a recolher e catalogar todos os recortes de jornais que contivessem matéria alusiva ao censo, dividindo-os segundo o critério jornalístico de – notícias, tópicos, editoriais, artigos assinados, *slogans* e diversos. Êsses recortes, que evidentemente não compreendem tudo quanto de fato se publicou na imprensa de todo o país sobre o recenseamento, estão colados em volumes por Estados e representam uma documentação de grande valia, tanto do que a Divisão de Publicidade forneceu para publicação como do que inspirou aos mais diversos órgãos de imprensa.

Examinando êsse arquivo, verifica-se que, durante todo o ano de 1938, os mil e tantos jornais diários e não diários existentes no Brasil publicaram apenas 197 notícias sobre o Recenseamento. No ano seguinte, o total de publicações elevou-se para 1.378, ou seja uma média mensal inferior a 115. No dia 15 de abril de 1940, data de sua criação legal, a Divisão de Publicidade do Serviço Nacional de Recenseamento iniciou a campanha pròpriamente dita. Durante o ano de 1940 os resultados, apenas no que diz respeito à contribuição da imprensa, constam da seguinte escala, que fala por si:

Janeiro	631
Fevereiro.....	704
Março	1.556
Abril	1.579
Maiο	4.809
Junho	6.124
Julho	9.284
Agosto	13.037
Setembro.....	7.931
Outubro	4.474
Novembro	3.023
Dezembro	2.458
Total	55.610

É facilmente observável a influência nítida das atividades da Divisão de Publicidade na intensificação da propaganda do Recenseamento.

Iniciada em 15 de abril a distribuição, aos jornais diários de todo o país, de um boletim de conteúdo informativo e, especialmente, doutrinário e sugestivo, no qual eram focalizados infinitos aspectos da campanha censitária, já no mês seguinte se operava uma elevação na publicidade jornalística para mais do triplo da apurada no mês anterior.

A receptividade encontrada na imprensa brasileira, a princípio menos satisfatória, foi, a pouco e pouco, se acentuando. A Divisão de Publicidade concentrou esforços, primeiro, no sentido de generalizar e aumentar essa receptividade e, depois, no de bem aproveitá-la.

Para transformar a indiferença inicial da imprensa em interêsse ativo, recorreu principalmente ao sistema de apelos, os quais, incluídos nos boletins diários, procuravam insistentemente convencer os diretores de jornais, não de que era patriótico colaborar na campanha do Recenseamento, mas de que era inteligente e proveitoso, do ponto-de-vista jornalístico, explorar o “conteúdo dramático” da operação censitária.

Além dos apelos que precediam ou acompanhavam os comunicados, foram feitas visitas pessoais a redações, recorreu-se à interferência de amizades particulares e se manteve o pessoal censitário dos Estados sempre a par das solicitações feitas à imprensa regional, afim de que também pessoalmente as reforçasse.

Considere-se a grande importância inevitavelmente atribuída pela imprensa aos acontecimentos de guerra, a conseqüente carência de espaço nos jornais absorvidos pelo sensacionalismo dos graves acontecimentos mundiais de todo aquele período, e se terá de convir em que não poderia uma propaganda *absolutamente gratuita* obter maiores concessões.

Parece ter contribuído, para que esse resultado fosse alcançado, a feição rigorosamente impessoal de tudo quanto foi distribuído à imprensa, havendo sempre a preocupação de captar a simpatia do público para a obra censitária, apresentada como uma grande causa nacional, realmente digna de tal simpatia.

(...)

Aliás, partiram de instituições de grande conceito, como a Associação Brasileira de Educação, e de vários órgãos da imprensa, as mais lisonjeiras opiniões sobre aquela orientação elevada, pondo-se também em relevo o caráter educativo da publicidade. Um dos pronunciamentos mais expressivos foi este do professor Lourenço Filho, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, em declarações prestadas à revista *Diretrizes*:

“Não tenho a menor dúvida em afirmar que a propaganda do recenseamento está concorrendo para integrar o indivíduo no espírito da Nação. ‘Você conta!’ É como se também se dissesse: ‘Você tem contas a dar, e você tem a

receber’. A obra de unidade nacional do regime encontra nessa propaganda do recenseamento um instrumento de mais alta valia.

Consideramos até aqui os indivíduos de qualquer nível de cultura. Note-se, porém, que um recenseamento geral, como o que se prepara, não se resume no censo demográfico, mas se estenderá ao levantamento acabado e completo da vida econômica e cultural de todo o país. Esses aspectos interessam mais de perto a grupos, mais ou menos caracterizados, pelos interesses comuns de seus membros.

A propaganda se aproveita desse interesse particular, nos vários grupos, para esclarecê-los sobre a situação, o andamento e as previsões possíveis, com os dados do censo, nos negócios, nas instituições ou empreendimentos desses mesmos grupos. E, ao fazê-lo, salienta também o aspecto de integração necessária desses interesses nos da Nação, no seio da qual ganham expressão ou significado. Industriais, comerciantes, intelectuais, lavradores, operários – todos devem conhecer os grupos a que pertencem, as forças de que dependam, e a contribuição que deles se reclame.

Isto, afinal de contas, não é senão educação – educação social, educação cívica, educação política, educação econômica...

A desenvolver-se, com a mesma orientação que vem tendo, a propaganda do recenseamento, toda a Nação estará empenhada, em setembro próximo, num gigantesco ‘projeto’, como chamam hoje os educadores a um dos mais eficientes processos de educação ativa, e que se resume em propor um problema para

ser resolvido com a colaboração de todos quantos por êle se interessem.”

A Divisão de Publicidade mimeografou e distribuiu à imprensa, no período de 15 de abril a 31 de agosto, 119 comunicados, desdobrados em 59.500 exemplares. De 1ª de setembro a 31 de dezembro, fase da coleta, distribuiu 50.000 boletins, seccionados em 100 edições distintas.

(...)

Muitos tópicos tiveram assegurada uma existência não efêmera como a dos que apenas foram publicados pelos jornais: estão nas coleções de revistas importantes, como “O Observador Econômico e Financeiro”, a *Revista do Serviço Público*, “Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”, “Revista Brasileira de Estatística”, “Revista Brasileira de Geografia”, “Revista do Arquivo Municipal de São Paulo” e muitas outras.

Além dos boletins, foram fornecidos à imprensa, e por esta reproduzidos quase indefinidamente, 34 artigos assinados, sendo 12 do diretor da Divisão, 7 de jornalistas e escritores estranhos ao Serviço e os 15 restantes da autoria de redatores da Divisão.

Enviaram-se ainda à imprensa algumas dezenas de entrevistas do presidente da Comissão Censitária Nacional e de diretores de serviços, assim como se promoveu a publicação de entrevistas de figuras representativas das classes conservadoras, profissões liberais, militares, intelectuais operárias, etc.

Muitas dessas entrevistas foram fotograficamente ilustradas, ora com aspectos dos trabalhos censitários, ora com reproduções de cartazes.

Rádio

Simultaneamente com a propaganda feita através da palavra escrita, a Divisão de Publicidade cuidou da propaganda através da palavra falada, notadamente a rádio-difusão.

Além do concurso do Departamento de Imprensa e Propaganda, que incluiu na Hora do Brasil numerosos trechos dos comunicados, a Divisão pleiteou e obteve a boa vontade de cada uma das 75 estações rádio-difusoras então existentes no país.

Os elementos colhidos junto a 45 dessas emissoras, embora alguns menos precisos, podem dar uma idéia do vulto da propaganda feita através do rádio.

Duas dessas estações fizeram, em período não discriminado, 9.264 irradiações alusivas ao Recenseamento; 8 fizeram, durante tempo não mencionado, 225 irradiações por dia; 5, idem, fizeram 142 irradiações por dia, afora palestras, comunicados, crônicas.

De março a setembro, indiscriminadamente, 22 estações fizeram 409 irradiações diárias.

Informações detalhadas de 8 emissoras dão o seguinte movimento de irradiações de textos censitários:

Janeiro.....	1.022
Fevereiro	958
Março.....	1.684
Abril	2.515
Maiio	3.567
Junho	4.173
Julho	3.446
Agosto	5.571
Setembro (3 estações)	868

Cumprir destacar o elevado espírito de cooperação demonstrado pelos diretores das emissoras cariocas permitindo, na noite

de 31 de agosto e nos dias que se seguiram, a irradiação de sucessivos avisos com que a Divisão orientava a população sobre o preenchimento dos questionários.

Cartazes

Apesar de não ter sido possível, como seria de desejar, uma verdadeira inundação de cartazes em todo o país, a publicidade por esse meio também alcançou considerável extensão, sobretudo em consequência do processo de distribuição adotado, isto é, segundo um critério uniforme baseado na estimativa da população de cada cidade.

Assim, foram afixados, no Distrito Federal e nos Estados, 220.700 cartazes de 14 tipos e tamanhos diferentes e de várias cores, dos quais 150.700 impressos no Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de 195.600 letreiros igualmente impressos no mesmo Serviço.

A escolha dos desenhos foi feita em laboriosas sessões com os artistas que deles se encarregaram, de maneira a satisfazer certos requisitos técnicos. Essas dificuldades demonstraram quanto teria sido desacertado o processo comum de seleção de desenhos por meio de concurso, cujo julgamento nem sempre satisfaz aos objetivos visados.

Foram ainda impressos e distribuídos às repartições censitárias 2.440 exemplares do esquema geral do Recenseamento.

Cinema

Na propaganda do censo de 1940, a propaganda por meio do cinema, longe de ser inicialmente recebida com ironia, como aconteceu em 1920, estaria destinada a absoluto sucesso. Como deveria ser feita inclusive em modestas cidades do interior, começou-se pela distribuição de 500

dispositivos que reproduziam, nas telas cinematográficas, legendas e cartazes de incitamento à boa vontade popular.

Foi depois preparado nos estúdios da Cinédia um rápido *short* musicado, contendo uma descrição numérica e espetacular da operação censitária de 1940. E, em seguida, lançado outro *short* que, em 11 minutos de projeção, oferecia uma visão, tanto quanto possível completa, da fase preparatória do recenseamento, começando pelo estudo dos questionários nas reuniões dos técnicos, até a entrega do boletim à porta de um domicílio.

Esse último trabalho, concebido e pessoalmente dirigido pelo diretor da Divisão, obteve classificação “Boa” no Serviço de Censura da Divisão de Cinema do Departamento de Imprensa e Propaganda e mereceu de vários cronistas cinematográficos elogiosas referências.

25 cópias foram exibidas simultaneamente nesta capital e nos Estados, inclusive ao ar livre.

A folhinha-monstro e outras novidades

Enquanto nos Estados a eficiência máxima da propaganda seria obtida pelas autoridades censitárias regionais por intermédio de reuniões, *meetings* e sobretudo da ação do púlpito junto às populações do interior, na capital da República os meios a empregar teriam de ser mais conformes aos métodos modernos de publicidade.

Centenas de milhares de avulsos foram lançados de avião, sobre a cidade, onde um carro com alto-falante percorria os bairros transmitindo *slogans* e taxis e veículos de transporte coletivo conduziram dísticos durante os dias de distribuição dos questionários.

Mas a sensação máxima foi a folhinha-monstro. Havia um cartaz figurando uma folhinha do dia 1º de setembro – o Dia do Censo – espetada num obelisco. O chefe do Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à força de tanto presidir nas suas oficinas à impressão desse cartaz, concebeu a idéia – que a princípio teria de parecer inaproveitável – de realizar-se a sugestão do cartaz em plena Avenida Rio Branco. Fez-se uma “folhinha” de ferro zincado nas dimensões de 3x6 metros e obteve-se a cooperação do Corpo de Bombeiros com as suas escadas. A colocação da folhinha no obelisco defronte ao Monroe foi uma tarefa pesada, tanto que



Acervo iconográfico do IBGE

um dos bombeiros que nela trabalharam declarou em certo momento preferir “incêndio de verdade”.

A popularidade conquistada pelo censo no Rio é indiscutível e está testemunhada por um fato bem expressivo: entrou na música popular, inspirando um samba e uma marcha. O samba, criação da famosa Carmen Miranda sobre uma composição de Assis Valente, começava assim:

“Em 1940 começaram lá no morro o
recenseamento
e o agente recenseador
esmiuçou a minha vida que foi um horror
e quando viu a minha mão sem aliança
encarou para a criança que no chão
dormia
e perguntou se meu moreno era decente
e se era do batente ou era da folia.”

Era engenhoso e o sucesso não se faria esperar. No dia seguinte ao da primeira audição numa das emissoras cariocas, houve gente que, interpelada sobre o recenseamento, perguntou: “Ah, é aquele negócio do samba que a Carmen Miranda cantou ontem?”

Nas escolas

Foi da maior importância a participação dos meios escolares na campanha de esclarecimento das finalidades do Recenseamento Geral de 1940. Professores primários em todo o país realizaram séries de preleções instrutivas, instituíram-se prêmios, organizaram-se caravanas estudantis. Foi, enfim, ampla e eficiente a participação da juventude escolar na tarefa preparatória dos censos nacionais, especialmente porque, em casos inumeráveis, terá sido por intermédio da criança que se terá

esclarecido toda uma família, da qual era ela o único elemento alfabetizado.

O tema *recenseamento* empolgou integralmente milhares de jovens, identificando-os – segundo os recursos intelectuais de cada um – numa obra cujo alto sentido patriótico a ninguém passou despercebido.

No Espírito Santo fez-se uma exposição curiosíssima de algumas centenas de desenhos feitos por alunos das escolas primárias de 41 grupos escolares de todo o Estado, tendo por tema uma “Conversa de Dois Compadres”, isto é, um diálogo de caipiras sobre o censo.

O elevado número dos trabalhos expostos demonstrou a larga irradiação do concurso.

Muitos dos desenhos apresentam os traços rudimentares de seus pequenos autores; noutros já há alguma firmeza no colorido; em todos se encontra a compreensão do motivo, bem como a confiança nos destinos do Brasil que se organiza, no poder público que procura conhecer as condições de vida do povo.

A participação da infância das escolas primárias, guiada por um professorado que ofereceu as melhores demonstrações de vivo espírito de cooperação, foi um fator de êxito na campanha censitária do Espírito Santo e noutros Estados, e deve servir como ponto de partida para uma obra permanente de educação da juventude em proveito da realização regular e sempre menos embaraçosa dos censos decenais.

Segunda fase

Concluída a fase da coleta censitária, a Divisão da Publicidade cessou naturalmente a sua propaganda mas continuou a manter o seu comunicado diário, no qual forneceu informações sobre o andamento dos trabalhos e divulgou resultados pre-

liminares da operação. A acolhida da imprensa, sobretudo a acolhida espontânea de certo número de jornais, entre os quais estão os mais autorizados órgãos da imprensa no Distrito Federal, em São Paulo, Pôrto Alegre e outras capitais, não teve solução de continuidade.

O movimento de recortes de notícias e tópicos arquivados em 1941 foi o seguinte:

Janeiro	1.665
Fevereiro	1.156
Março	1.501
Abril	976
Maiο	631
Junho	787
Julho	790
Agosto	729
Setembro	620
Outubro	655
Novembro	783
Dezembro	799
Total	11.092

Vê-se por aí como o tema “recenseamento” e os assuntos que a publicidade censitária fez focalizar mantiveram-se no cartaz, não mais por necessidades de propaganda, mas porque a imprensa lhes abriu o crédito devido às questões de interesse coletivo.

Dispondo de resultados ainda provisórios, sujeitos às retificações provenientes das diversas fases do processo de elaboração estatística que as informações recolhidas em todo o país começavam a sofrer, contudo o Serviço Nacional de Recenseamento já fornecia elementos para numerosos e importantes estudos relacionados com a nossa política demográfica, para uma revisão científica das estimativas da nossa população, tanto no passado como destinadas ao futuro,

e para roteiro de publicistas ponderados. E tudo isso já era um pouco do muito que se prometeu à imprensa e que realmente lhe será fornecido, grande consumidora que ela é de dados estatísticos.

Aliás não será êsse o único proveito direto que as empresas jornalísticas e de divulgação, em geral, receberão do Recenseamento, pois que há um outro, de considerável significação e relacionado com o imediato interesse econômico dessas empresas, isto é, a informação referente ao que se gasta de propaganda no Brasil.

O boletim do Escritório de Expansão Comercial do Brasil em Nova York divulgou, há tempos, as cifras elevadíssimas das despesas feitas com publicidade nos Estados Unidos durante o ano de 1940.

O total dessas despesas foi de \$ 420.479.242, cabendo 38% aos jornais, 36% às revistas, 23% às cadeias radiofônicas e 3% às publicações agrícolas.

Os artigos mais anunciados foram, segundo a percentagem da contribuição para o total dos gastos: gêneros alimentícios, automóveis, artigos de *toilette*, fumo, bebidas alcoólicas, produtos medicinais, utensílios domésticos, utensílios industriários, transportes e vestuários.

Não havendo no Brasil nenhuma organização semelhante à *American Newspaper Publishers Association*, organizadora dessa estatística, jamais se pode saber a quanto montam os gastos de propaganda no nosso país.

A informação poderá ser obtida quando devidamente apurados e divulgados os resultados dos censos econômicos. Efetivamente, constou do questionário distribuído a todas as empresas e estabelecimentos comerciais, industriais, de transportes, de serviços e instituições sócio-culturais, na parte referente às despesas do informante no ano

de 1939, a quantia gasta com propaganda. Por outro lado, as informações, sempre em dados globais, sem individualização possível, da renda das empresas jornalísticas, radiofônicas, etc., permitirão ver a distribuição, segundo a natureza da publicidade, das somas despendidas.

Será, sem dúvida, um dos serviços utilíssimos que o Recenseamento prestará aos que tanto lhe serviram para esclarecer devidamente as suas finalidades e assegurar-lhe a simpatia pública.

Olhando para a frente

Pela orientação que imprimiu à sua propaganda, o Serviço Nacional de Recenseamento demonstrou, desde o início, não se preocupar apenas em bem realizar os censos de 1940, mas, igualmente, em lançar no país as bases de uma tradição censitária, criar uma mentalidade propícia à execução dos censos decenais e dos inquéritos estatísticos em geral. Essa atitude decorria, aliás, do próprio sentido educativo da obra do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão do qual o S.N.R. é uma das alas. Não se cogitou apenas dos fins imediatos, mas de um trabalho que criasse raízes e se projetasse no futuro.

E é assim que já está lançada em pleno centro-oeste brasileiro, itinerário das grandes perspectivas nacionais, a propaganda do 6º Recenseamento Geral, a realizar-se em 1950.

A autoridade censitária regional de Mato Grosso, tendo efetuado, em colaboração com a Prefeitura de Cuiabá, a delimitação efetiva das áreas urbanas, suburbana e rural do município, assentou os marcos necessários contendo, além das indicações referentes ao Serviço, a legenda: “Ajude a fazer os censos de 1950”.



Transparência
Pública

Para saber mais

Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal

SANCHEZ, Oscar Adolfo. *O governo eletrônico no Estado de São Paulo*. São Paulo: CEDEC, 2003. 43 p. (Série Didática, 7).

CHAHIN, Ali. *et al. E-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 380 p.

- <http://www.governoeletronico.gov.br/>

Comissão de Ética Setorial: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal

ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986. 117 p.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Ética e administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 88 p.

- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm

O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998. 255p.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Joselia; GARSON, Sol. *Plano plurianual: manual de elaboração*. Brasília: BNDES, 2001. 196 p. (Gestão Fiscal Responsável: Simples Municipal).

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). *O Orçamento Público e a Transição do Poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 156 p. ISBN 8522504563.

- <http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=155&sec=10>

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 ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editor(a) da RSP.

Acontece na ENAP

Semana de tutores capacita e inspira profissionais de EaD

De 5 a 9 de abril, foi realizada na ENAP a segunda Semana de Formação de Tutores para a Educação Continuada a Distância. Guiada pela metáfora do tutor como um maestro que orquestra o conhecimento, a programação do evento incluiu oficinas durante o dia e atividades noturnas, buscando capacitar professores tutores a fim de oferecer educação *on-line* de excelência.

A novidade dessa edição foi a participação de instituições da Rede Nacional de Escolas de Governo. O evento associou atividades teóricas a práticas, com oficinas abordando temáticas estratégicas e contemporâneas para a EaD.



Delegação de Moçambique realiza visita técnica à ENAP

Servidores públicos de Moçambique estiveram na ENAP, de 17 a 21 de junho, para uma visita técnica. Na ocasião, a delegação – composta por dez dirigentes e formadores das escolas de governo moçambicanas – participou de um curso sobre o papel do gerente na gestão de desempenho de equipe e se reuniu com funcionários da ENAP.

A visita fez parte do novo projeto de cooperação “Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique”, assinado entre o Brasil e o país africano. A iniciativa prevê cooperação para fortalecimento institucional e formação de dirigentes e formadores, além de intercâmbio de publicações.



ENAP realiza 15ª edição do Concurso Inovação

A ENAP está promovendo o 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. A edição deste ano oferecerá visitas técnicas internacionais à França e à Alemanha, cursos no Japão e bolsas para cursos da ENAP.

O Prêmio comemora 15 anos e já recebeu 1.309 inscrições válidas, sendo 301 premiadas. Trata-se de uma iniciativa da ENAP em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio da Embaixada da França, da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica).

Os resultados serão divulgados em novembro e a premiação está prevista para março de 2011. Para mais informações, acesse inovacao.enap.gov.br.



Ciclo de Cafés com Debate discute resiliência e resultados cívicos

Nos meses de abril e junho, a ENAP promoveu mais dois encontros do ciclo de Cafés com Debate para discutir a pesquisa “Em busca de uma nova síntese para a administração pública”. No dia 13 de abril, o professor Hironobu Sano, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e o pesquisador da Embrapa Sílvio Crestana debateram o tema “Emergência e resiliência – significados, implicações, práticas e princípios”. O evento repercutiu a primeira mesa-redonda internacional da pesquisa, realizada em março, na Holanda.



Já no último dia 16 de junho, o tema “Resultados de interesse público – cívicos e sociais” foi explorado pela professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Maria Rita Loureiro e pelo secretário-executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Francisco Gaetani. Os dois participaram em Ottawa, Canadá, do segundo encontro da pesquisa.

No Café com Debate de abril, Sílvio Crestana definiu as palavras-chave “emergência” e “resiliência” e explicou suas raízes na física e nas ciências exatas. O professor Hironobu Sano, por sua vez, sintetizou os principais pontos da discussão realizada em Haia, relacionando-os com as estruturas teóricas da administração pública.



No debate acerca dos resultados de interesse público, Maria Rita Loureiro ressaltou os desafios democráticos para o século XXI e questionou se é possível desenvolver um novo conceito de eficiência que não seja importado do mundo privado para o Estado. Já Francisco Gaetani elencou alguns pontos à luz do encontro em Ottawa. Ele ressaltou a importância do diálogo para a administração pública e o valor do contraditório.

Outros eventos de aprendizagem

Curso de Formação – A ENAP convocou, no mês de maio, os candidatos aprovados no concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) para inscrição no Curso de Formação Inicial, que constitui a segunda fase do concurso público para ingresso na carreira. O início das aulas está previsto para 27 de julho.

Estudo de caso – De 7 a 10 de junho, foi realizada a 2ª Oficina sobre Metodologia de Estudos de Caso. Organizada pela ENAP e coordenada pelo professor Andrew Graham, da School of Policy Studies da Queen’s University, a atividade contou com docentes e servidores da ENAP e de outras escolas parceiras do Projeto de Cooperação Canadá-ENAP. O objetivo foi aprimorar os conhecimentos acerca da elaboração e do uso pedagógico da metodologia de estudos de caso voltada ao setor público.

ENA – O diretor adjunto de Formação da *Ecole Nationale d’Administration* (ENA), Thierry Rambaud, esteve na ENAP, em 18 de junho, para reunião de troca de conhecimentos na área de formação profissional para a administração pública. O evento integrou a agenda do projeto de cooperação estabelecido entre a ENAP e o governo francês. Participaram do encontro servidores da Escola e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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. 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: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

Para mais informações acesse 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 3037 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br

Cadernos EIAPP Volumes I e II

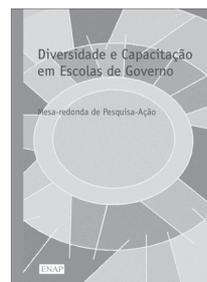
Os cadernos *Reflexões para Ibero-América – Planejamento Estratégico* e *Reflexões para Ibero-América – Avaliação de Programas Sociais* retratam os debates desenvolvidos por dirigentes e técnicos de áreas de planejamento estratégico e avaliação de programas governamentais de 16 países ibero-americanos, reunidos em uma série de eventos de aprendizagem realizados no âmbito da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP).

A consolidação dos principais achados está retratada nos cadernos, que mostram o avanço na construção de um conhecimento coletivo referente a desafios contemporâneos dos governos nas áreas de planejamento e de avaliação de programas sociais.



a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas. O livro inclui textos de autores brasileiros: Carlos Ari Sundfeld escreve sobre direito administrativo; Fernando Luiz Abrucio destaca desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira e Virgílio Afonso da Silva aborda federalismo e articulação de competências no Brasil. A obra é uma edição conjunta da ENAP e da Editora Unesp.

Diversidade e Capacitação em Escolas de Governo – Mesa-redonda de Pesquisa-Ação



A construção de alternativas para a inserção dos temas diversidade, igualdade de gênero, igualdade racial e direitos humanos nos programas de capacitação e formação em escolas de governo é o foco da publicação.

A obra sintetiza as análises desenvolvidas na Mesa-redonda de Pesquisa-Ação promovida pela ENAP em 2009 para debater como a formação e a capacitação de servidoras(es) podem contribuir para a incorporação do tema da diversidade nos programas e ações dos governos. São abordados aspectos como conceitos de diversidade, estratégias de ensino-aprendizagem específicas e meios para sensibilizar servidoras(es) para a diversidade.

Administração pública – Coletânea

A ENAP lança em julho a edição em língua portuguesa da coletânea organizada pelos professores B. Guy Peters e Jon Pierre. *Administração pública - Coletânea* reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre o tema e analisam



Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site 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), 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 3092 – Fax: (61) 2020 3178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
www.ena.gov.br
publicacoes@ena.gov.br