

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 65, nº 3

Jul/Set 2014

ISSN: 0034-9240

Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Anderson Rafael Nascimento

Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg

As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União
Emmily Flügel Mathias e Gilberto Lacerda Santos

Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR
Benilson Borinelli, Saulo Fabiano Amâncio-Vieira, Leticia Fernandes de Negreiros, Renata Storti Pereira e Raony Rolim Galvão Pereira

Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso
Marcelo Silva Cunha e João Souza Neto

RSP Revisitada

Considerações sobre o problema imigratório
Carlos Dodsworth Machado

Enap



Brasília – 2014

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sérgio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa David de Oliveira

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa David de Oliveira, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Expediente

Editor responsável: Pedro Luiz Costa Cavalcante. *Editora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões. *Editores executivos:* Márcia Knop e Flavio Schettini Pereira. *Colaboradores:* Carolina da Cunha Rocha e Pedro Lucas de Moura Palotti. *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simone Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Capa:* Alice Prina. (servidores da Enap)

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

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.

ISSN:0034-9240

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

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

© ENAP, 2014

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

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@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.

Sumário

Contents

- Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
When is the Board of Public Policy a sphere for governance? Administrative management and political support from the National Council for the Rights of Childhood and Adolescence 269
Anderson Rafael Nascimento
- Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)
Science, Technology and Innovation Indicators' Analysis within the Oswaldo Cruz Foundation – Fiocruz (Brazil) 297
Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg
- As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União
Virtual communities as tools for corporative education: a case study in the Brazilian Audit Court 321
Emmily Flügel Mathias e Gilberto Lacerda Santos
- Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR
The relations between costs and performance of school units in the municipality of Ibiporã/Paraná (Brazil) 335
Benilson Borinelli, Saulo Fabiano Amâncio-Vieira, Leticia Fernandes de Negreiros, Renata Storti Pereira, Raony Rolim Galvão Pereira

Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso IT Governance Committees in the Brazilian public sector: the critical success factors	355
<i>Marcelo Silva Cunha e João Souza Neto</i>	
<i>RSP Revisitada: Considerações sobre o problema imigratório</i> <i>Carlos Dodsworth Machado</i>	383

Caro(a) leitor(a),

O terceiro número da Revista do Serviço Público (RSP) deste ano reúne artigos que tratam dos seguintes temas: governabilidade e o papel das instâncias participativas; indicadores de ciência, tecnologia e inovação; comunidades virtuais e educação corporativa; relação entre custos e desempenho de unidades escolares; e atuação dos comitês de governança de tecnologia da informação.

O artigo que abre este número discute a ideia de governabilidade e o papel das instâncias participativas – *Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. A partir de um olhar institucionalista histórico, o estudo analisa o processo de desenvolvimento das políticas públicas e a atuação do referido conselho. Segundo os autores, essa instância foi responsável pela manutenção de agendas históricas. Em relação a essas, os atores que compõem o conselho conseguem conciliar propostas para a gestão administrativa, mas principalmente fortalecem apoios políticos para essas propostas.

Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é o segundo artigo da Revista. O estudo objetivou a formulação de indicadores de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para uma instituição de pesquisa na área da saúde, a Fiocruz. Foram levantados indicadores encontrados principalmente nos relatórios de gestão da Fiocruz, confrontando-os com o modelo conceitual. Os autores verificaram a presença de indicadores com algumas limitações e a ausência de alguns indicadores relevantes. Em função disso, foram sugeridos novos indicadores visando a cobrir as lacunas apontadas e a alinhar o modelo às políticas do Ministério da Saúde.

O terceiro artigo – *As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União* –, decorrente da tese de doutorado da autora principal, trata da importância das comunidades virtuais na educação corporativa. A pesquisa foi realizada no Tribunal de Contas da União, em 2010. Conforme os autores, a percepção dos participantes da pesquisa e as teorias que discutem questões sobre interatividade e processos comunicacionais evidenciam que o uso das comunidades virtuais pode representar um avanço importante para a educação corporativa nas organizações.

Analisar as relações entre os custos e o desempenho das escolas no Município de Ibiporã/PR é o objetivo do artigo *Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã/PR*. Trata-se de uma pesquisa com abordagem quantitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso. O universo da pesquisa é constituído por 13 escolas de ensino fundamental de Ibiporã. Apresenta, como resultado, a média do custo mensal por aluno no valor de R\$ 271,31. Entre os achados, os autores apontaram a correlação negativa entre custo social (merenda e transporte) e experiência média dos professores. Essa correlação negativa demonstra que, para o universo pesquisado, quanto maior o custo social da escola, menos professores experientes há nela.

Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso é o quinto artigo. O trabalho identificou, avaliou e classificou os fatores críticos de sucesso (FCS) para a atuação dos comitês de governança de tecnologia da informação (GTI) na administração pública federal em dois níveis: estratégico e diretivo. A avaliação contou com a participação de especialistas em GTI na administração. Partiu-se de uma lista universal com 40 FCS, extraída da literatura especializada, e promoveu-se a avaliação desses por meio do método Delphi. Como resultado, obteve-se uma lista ordenada por importância relativa de dez FCS para os Comitês Estratégicos de GTI e doze FCS para os Comitês Diretivos de GTI na administração pública federal.

A seção RSP Revisitada resgata texto de Carlos D. Machado, escrito há quase 70 anos, sobre o fenômeno da imigração em massa para o Brasil, formada por europeus, árabes e nipônicos. Naquela época, a abertura do País à vinda de estrangeiros era justificada pela demanda por mão de obra e esperança de uma nova era econômica. Nos dias atuais, recebemos imigrantes sobretudo de origem africana, sul-americana, chinesa, sul-coreana e da América Central. Parte dessa imigração é feita de maneira ilegal. Fugindo da pobreza ou de conflitos bélicos em seus países, muitos imigrantes apresentam mão de obra pouco qualificada, o que os torna vítimas de condições de trabalho precárias. Não obstante, o tema da imigração continua na agenda nacional, haja vista a publicação, em outubro de 2013, do Manual de Recomendações de Rotinas de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo de Imigrantes, lançado pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

Boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da Enap

Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Anderson Rafael Nascimento

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

As investigações sobre a efetividade dos conselhos de políticas públicas encontram terreno fértil no contexto pós-constituente. Este artigo cultiva esse terreno, na medida em que explora a ideia de governabilidade e o papel das instâncias participativas. Para isso, governabilidade é entendida “como condições institucionais para a legitimidade do Estado” (NOGUEIRA, 2001). A partir de um olhar institucionalista histórico, será analisado o processo de desenvolvimento das políticas públicas e a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Serão consideradas três fases representadas pela produção do conselho e os planos aprovados por ele. Constata-se que essa instância foi responsável pela manutenção de agendas históricas. Em relação a elas, os atores componentes do conselho, representantes da comunidade de política, conseguem conciliar propostas para a gestão administrativa, mas principalmente fortalecem apoios políticos para essas propostas, aspectos fundamentais para as condições institucionais da legitimidade do Estado.

Palavras-chave: governabilidade, políticas públicas, participação, democracia, direito do menor

Artigo recebido em dezembro de 2013. Versão final em junho de 2014.

Quando el Consejo de Política Pública es un espacio para la gobernabilidad? Apoyo administrativo y político del Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Las investigaciones sobre la eficacia de la Junta de Política Pública encontraron terreno fértil en el contexto post-constitucional. Este artículo cultiva tal campo de interés, en la medida que explora la idea de la gobernanza y el papel de los órganos de participación. Con este fin, la gobernanza se entiende “como las condiciones institucionales para la legitimidad del Estado” (NOGUEIRA, 2001). Desde una mirada histórica institucionalista, se analizará el proceso de desarrollo de políticas públicas y el funcionamiento del Consejo Nacional por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Se consideraron tres fases representadas por la producción del Consejo y de los planes aprobados por él. Parece que este ambiente fue responsable por el mantenimiento de las agendas históricas. Comparado con ellos, el Consejo de los componentes de los actores, representantes de la política comunitaria, logró conciliar las propuestas de gestión administrativa, pero sobre todo fortalecer el apoyo político a las propuestas, los aspectos fundamentales de las condiciones institucionales de la legitimidad del Estado.

Palabras clave: gobernanza, políticas públicas, participación, democracia, derechos del menor

When is the Board of Public Policy a sphere for governance? Administrative management and political support from the National Council for the Rights of Childhood and Adolescence

Investigations on the effectiveness of the Council of Public Policy have found fertile ground in the post-constitutional context. This paper explores the idea of governance and the role of participatory institutions. In this context, governance is understood “as the institutional conditions for the legitimacy of the state” (Nogueira, 2001). The development of the process of public policy and performance of the National Council for the Rights of Children and Adolescents will be analyzed from a Historical Institutional view. Three phases represented by the production of the Council and approved plans for it will be taken into consideration. It appears that this instance was responsible for maintaining the historical agendas. In relation to these historical agendas, the players from the Council, who represent the Community Policy, manage to combine proposals for administrative management with political support. Both aspects, especially the latter, create the institutional conditions for the legitimacy of the state.

Keywords: governance, public policy, participation, democracy, rights of childhood and adolescence

Introdução

O debate sobre governabilidade passou por diferentes fases. No início, o foco esteve relacionado com questões econômicas associadas à liberalização, desregulamentação e estabilização. O Estado, nesse contexto, deveria ser pautado pela ação eficiente na utilização dos seus recursos. Por conta dos limites que essa perspectiva trazia, e como uma fase seguinte, a ação política e as relações entre Estado e sociedade civil passaram a ganhar importância e foram tomadas como elementos para o processo de governabilidade. Nessa nova visão, gestão administrativa e apoio político começam a ser perspectivas inseridas no conceito de governabilidade e este artigo segue essa trilha.

Utiliza-se, portanto, o conceito de governabilidade como sendo as “condições institucionais para a legitimidade do Estado” (NOGUEIRA, 2001). Importante destacar que o conceito de instituições goza de uma grande variedade de sentidos no contexto dos estudos institucionalistas históricos. Eles podem incorporar desde regras formais (políticas nacionais, normas, regras oficiais etc.) até os laços informais estabelecidos entre atores (códigos linguísticos, canais de comunicação, ideias, valores), bem como níveis intermediários entre essas dimensões (THELEN; STEIMO, 1992; SKOCPOL, 1995; IMMERGUT, 1998; MAHONEY; THELEN, 2010). De forma ampla, as condições institucionais podem ser tratadas como contextos inibidores da livre ação por parte dos atores; portanto, as instituições podem ser compreendidas como reguladoras do conflito. O presente artigo se vale dessa perspectiva, pois considera os conselhos de políticas públicas como uma novidade institucional que passa a regular conflitos.

Na presente análise, as condições institucionais são investigadas em uma dupla perspectiva, pois elas têm faces voltadas para o Estado e para a sociedade. Quanto ao Estado, essas condições podem estar associadas às decisões sobre a gestão administrativa da política pública. Elas ganham formato em regras, mas têm relação com os atores que ocupam posições de influência na agenda de decisões (KINGDON, 1995). Essa relação entre atores e regras será aqui denominada de comunidade de política (CORTES, 2002; CUNHA, 2009; WAMPLER, 2010). Em linhas gerais, esse conceito busca abarcar

Aos atores orgânicos de certa área de política, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, entre outros), que têm em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área, bem como a interação entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Essas

comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público (KINGDON, 1995, *apud* CUNHA, 2009, p. 118)

Por outro lado, ao aproximar governabilidade com a ideia de legitimidade, estamos nos apoiando, também, em dimensões relacionadas com o apoio político para as decisões governamentais. Essa é a segunda dimensão das condições institucionais, citada anteriormente, e está associada à sociedade civil. Esse apoio se articula com uma dimensão discursiva que passa pela comunidade de políticas, mas é ampliada para uma esfera social relacionada com os atores que têm interesse na temática e que não estão envolvidos diretamente na execução e na decisão sobre a política pública e será denominada de campo social.

Campo e comunidade não são tomados neste artigo como espaços uniformes de representação e com estatuto próprio. Dessa forma, tomam-se tais conceitos em perspectiva de heterogeneidade, mas ao mesmo tempo por inter-relação constitutiva. O que demarca seus limites são as interconexões entre os atores sociais e o espaço decisório da política pública, que, por vezes, são mais ou menos explícitas.

O Brasil é um caso peculiar para análises das condições institucionais para encontros entre a comunidade de política e o campo. Aqui, privado e público configuram um complexo jogo de ambivalências pela barreira que o primeiro cria ao segundo (LEAL, 1976; FAORO, 1999). As inovações democráticas possibilitaram, por sua vez, romper traços dessa formação e promover processos mais ampliados para criação de espaços públicos¹. Portanto, essas experiências ensaiadas na década de 1980 foram um terreno preparado para as políticas públicas.

A Constituição Federal se aproveitou disso e nasceu com um viés participativo, normatizando a participação direta, o fortalecimento da democracia representativa e abrindo espaço para a democracia participativa. Entretanto, compreender os

¹ “Espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais os valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública por meio da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais neste final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída por meio de uma permanente e sempre renovada interlocução” (TELLES, 2004).

potenciais das instâncias participativas desenvolvidas no pós-constituente, a partir do cenário de sinergia entre público e privado, ainda é uma proeminente agenda de pesquisa. Assim, questiona-se quando o Conselho de Políticas Públicas é um espaço para a governabilidade?

Será feita uma análise das decisões e do desenvolvimento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), instância participativa híbrida, composta por governo e sociedade civil, que nasceu em 1993 e passou por diferentes fases que retratam as relações entre o Poder Executivo e o conselho. Essas fases são demarcadas pelos processos decisórios no nível do conselho e suas relações com a comunidade de política e o campo social.

Para realizar a análise empírica, este artigo rastreia três fontes fundamentais. Primeiro, analisam-se os documentos produzidos pelo conselho e pelo Executivo federal ao longo da história do conselho. Esses documentos são constituidores de planos e políticas para a criança e o adolescente. Para auxiliar nesse rastreamento, foram feitas entrevistas com atores-chave que vivenciaram a formação dessa instância participativa. Esses atores são representantes da sociedade civil e do governo, fato que permite uma visão não segmentada da própria formação do espaço participativo. Por fim, o estudo utiliza as atas das plenárias do conselho, durante a década de 1990 e começo dos anos 2000.

O texto se apresenta em três seções e a conclusão. A primeira seção discute o conceito de governabilidade. Demonstra-se que ele evoluiu e que atualmente passa por uma busca de significados, especialmente quando se apresenta próximo da noção de Estado intervencionista, atuante com políticas sociais e reconhecedor de direitos de segmentos sociais específicos.

A segunda seção discute o desenvolvimento das políticas públicas para a criança e o adolescente, mostrando o reconhecimento de novas demandas e a entrada de novos atores sociais na arena decisória. Foi o início da formação do campo social, que passou aos poucos a se infiltrar no Estado para influenciar nas decisões.

A terceira seção aborda as fases da vida do conselho e sua relação com o Executivo. O estudo se organiza a partir de três fases: estadofóbica, operativa e integrativa. A primeira e a segunda são demarcadas por discursos que demonstram o lugar da relação entre Estado e sociedade sustentados pelos governos. Elas auxiliaram na consolidação da comunidade de política e prepararam o terreno para a terceira fase, que criou maior interferência do espaço do conselho na governabilidade em relação aos temas destacados anteriormente.

Antecipando as conclusões, os resultados demonstram que o conselho ainda é uma institucionalidade fraca do ponto de vista de um controle social mais ampliado, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº

8.069/90). Por outro lado, em algumas temáticas, o espaço do conselho conseguiu ser o ponto de encontro entre campo social e comunidade de política. Com isso, foi núcleo para propostas para a gestão administrativa e apoio político para sua decisão.

Delimitando o debate sobre governabilidade: gestão administrativa e apoio político em foco

O debate acadêmico sobre o conceito de governabilidade teve início na década de 1960 e foi impulsionado pelas constatações das primeiras crises no ciclo fordista². Nesse período, os Estados nacionais passaram a ser questionados pela limitação de recursos para a prestação dos serviços que eram de sua responsabilidade, bem como pelas demandas sociais que, nesse mesmo cenário de crise, se tornavam ainda mais crescentes. Conforme Santos (1997), o que caracteriza esse debate não seria sua ênfase na democracia, mas na ordem a ser buscada ou criada especialmente nos países em desenvolvimento. Aparecia, com isso, a ideia de que “antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo” (SANTOS, 1997) e essa era uma receita para conciliar ordem com desenvolvimento. Seria a fórmula ou o remédio *huntingtoniano* para o excesso de demanda nos sistemas políticos, que, de acordo com suas visões, atacaria o sistema decisório, geraria paralisias e enfraquecimento do Estado.

Nessa mesma época, inicia-se também o desenvolvimento de outros conceitos associados de maneira muito próxima à ideia de governabilidade. Avaliação de políticas públicas e reforma do Estado começam também a aparecer no cenário das pesquisas/reflexão sobre a atuação do Estado. O paradigma por trás desses três temas era a ideia de um controle estrito por parte dos governos, partindo das premissas de que esses são os representantes dos interesses e dos bens coletivos.

Nas décadas seguintes, o eixo de discussão sobre o conceito aqui trabalhado se deslocou para buscar entender como o Estado se organizava administrativamente. Foi também o momento da guinada em que a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado (FARIA, 2005). Essa foi uma busca por formas de diminuir interferências políticas no processo administrativo e nas garantias dadas aos “parceiros” econômicos do Estado. O foco passava a ser os temas da liberalização, desregulamentação e estabilização.

² Chamamos de ciclo fordista o momento de disputa em que Estado, capital e trabalho pactuam padrões de funcionamento que deram bases para a formação do Estado de Bem-Estar Social.

Tanto nesse momento do debate sobre governabilidade, quanto no momento anterior, o enfoque estava nas condições dos aspectos econômico-financeiros e nos programas de estabilização. Mais uma vez, o controle continuava sendo o paradigma de discussão, não pelo viés político, mas a partir de vertentes administrativas. Associadas com esses elementos, projetavam-se ideias neoliberais de um Estado em tamanho suficiente para garantir consistência e coerência aos contratos firmados. Governabilidade, reforma do Estado e diminuição do Estado tinham relações profundas. O processo democrático, nesse contexto, não fazia parte da análise e era visto como um obstáculo para a condução estável do Estado gerencial-estratégico.

Passados alguns anos desses debates iniciais, principalmente pelas demonstrações de que as receitas de controle não surtiram o efeito desejado, começaram a aparecer outros conceitos que ofereciam novas visões sobre governabilidade. Essa complementação seria no sentido de trazer dimensões políticas ao processo de administração do Estado. Mais uma vez, voltava-se a aproximar a política da técnica nas ideias sobre a administração pública. Governança foi o outro lado da moeda sobre a ideia de governabilidade, pois apontava para variáveis sociais e democráticas (MELO, 1996). Mesmo as agências multilaterais passaram a demandar a inclusão desses processos para a transferência de recursos e ações durante a década de 1980 (BORGES, 2003). Certamente que essa inclusão ainda ocorria por um viés bastante pragmático no entendimento do lugar da participação na condução da política, criando uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004), pois palavras – participação, por exemplo – eram tomadas por diferentes vertentes discursivas, mas que tinham uma profunda distinção na forma de compreender cada termo.

O discurso da governabilidade, como foi apontado, teve grande repercussão na reestruturação dos Estados, ao longo do final do século XX, especialmente em sua face voltada para a economia. Nesse tema, o campo social e as formas democráticas de gestão apareciam como restrição e perturbação da ordem política e estatal. Eles eram vistos como fontes para aumentos de despesas e geradores de desequilíbrio nas contas estatais. Em outras palavras, com as demandas sociais aumentadas, poderia ocorrer uma desestabilização dos núcleos de poder e, conseqüentemente, passar-se a questionar a legitimidade do Estado.

Se, em relação às abordagens economicistas, a governabilidade era tratada como administração das demandas e das estruturas estatais, um novo momento traz aportes para o conceito. Nessa outra roupagem, a governabilidade passou a ser reconhecida como condições para o exercício do poder e legitimidade por parte do Estado (NOGUEIRA, 2001). A dimensão democrática começa a ser uma das

faces do conceito e as instâncias representativas passam a ser consideradas no jogo governamental para o exercício da governabilidade.

Para iniciar essa aproximação entre governabilidade e Conselho de Política Pública, amplia-se o conceito de governabilidade, que passa agora a ter uma dupla dimensão: gestão administrativa e apoio político. Enquanto a primeira parte está relacionada ao Poder Executivo e outras organizações que implementam a política pública (comunidade de política), a segunda explora outras institucionalidades e atores fora do espaço de decisão estatal (campo social). Aparecem, dessa forma, espaços para a atuação dos aparatos participativos que foram anexados ao Poder Executivo, por um viés político para além de suas funções burocráticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Essas instituições ainda carecem de um lugar institucional mais bem definido para o encaminhamento de suas decisões e isso cria dificuldades no entendimento sobre os seus potenciais. Apesar disto e em alguns casos, os conselhos de políticas assumem uma posição de destaque e passam a ser considerados na governabilidade de certas temáticas inseridas no contexto das políticas públicas. Diante disso, instâncias participativas podem ser mecanismos valorizados em certos momentos para alterar institucionalidades existentes.

O presente artigo, a partir dessa premissa, busca compreender momentos em que uma instância participativa, no caso o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), foi considerada na busca por apoio político e como fonte de alternativas para a gestão administrativa.

As políticas públicas de direitos humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/90) foi mais um resultado da mobilização social na década de 1980. Um vasto número de profissionais e atores sociais aproveitaram o concomitante debate internacional em prol do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse movimento externo foi iniciado com a proclamação do Ano Internacional da Criança pela ONU, em 1979, e foi se desdobrando ao longo da década seguinte. O resultado foi base para a criação da Convenção Internacional sobre o Direito da Criança, assinada em 1989. No Brasil, o processo de assinatura dessa convenção³ gerou terreno fértil para alterações no marco jurídico para as políticas públicas em

³ O Decreto nº 99.710/90 promulgou a Convenção Internacional no território nacional.

relação aos direitos da infância, culminando com a assinatura do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/90), que foi a primeira normatização de uma política pública específica aprovada após a Constituição Federal de 1988.

A mobilização social em prol da infância: atores e instituições

Internamente, naquela década, o País vivia a fase de reivindicação social contra o Estado militar-autoritário e seu modelo tecnocrático de gestão da política pública. O questionamento das instituições existentes fortalecia o clima de descontentamento dos atores sociais, que reivindicavam o reconhecimento dos direitos para crianças e adolescentes e isso os unificava a partir da existência de um inimigo comum: o modelo repressivo/punitivo no trato da infância. O segundo Código de Menores (Lei nº 6.697/79), que alterou o código anterior do final da década de 1920 (Código Melo Mattos), foi o representante desse modelo. Nesse código e nas leis anteriores, o princípio demarcador era a ideia de “situação irregular”, que abria precedentes para abarcar inúmeras distorções na aplicação da lei por faltar uma conceituação classificatória mais precisa. Portanto, a gestão administrativa do modelo pré-ECA era demarcada pelo tecnicismo-autoritário, pela atuação caridosa-privada e pela instância do Judiciário (representado pelas figuras dos Juizes de Menores), definindo os encaminhamentos em termos de políticas sociais.

Articulados contra essa forma de condução das políticas públicas, grupos de profissionais compuseram uma esfera de debate que incidiu sobre o processo constituinte (PINHEIRO, 2004) e trouxeram fundamentos do debate internacional para a redação do ECA. Portanto, a oposição à gestão administrativa das políticas públicas para a infância pré-ECA foi fator para o fortalecimento das demandas por mudanças em novas formas de políticas públicas. Junto com isso, fortaleceram-se iniciativas de participação social como forma de romper com o tecnicismo-autoritarismo do período anterior. O cenário para essas reivindicações era uma grave situação social associada à pobreza e à desigualdade, que tinha em relação às crianças um lado ainda mais perverso.

Essa mobilização resultou na criação do Fórum Nacional Permanente das Entidades Não Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA), mas não se restringia a ele. Essa mobilização tinha como atores destacados movimentos associados à Igreja Católica⁴, aos educadores que atuavam

⁴ Destaca-se a Pastoral do Menor que foi uma das mobilizadoras de Crianças e Adolescentes o que resultou nos encontros nacionais de crianças e adolescentes em situação de rua (1º em 1986, 2º em 1989, 3º em 1992, 4º em 1995, 5º em 1998). Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

com as políticas⁵, aos técnicos do Sistema de Justiça, técnicos das organizações governamentais atuantes na área⁶ e aos profissionais dos organismos internacionais, principalmente o *Unicef*⁷. Esses atores foram os primeiros formadores do campo social que reivindicavam políticas públicas para a criança e o adolescente.

Um dos resultados foi a introdução, em um artigo na nova Constituição, do termo “prioridade absoluta”⁸ como forma de destaque e atenção especial destinada para essa parcela da população.

O Poder Legislativo também teve suas iniciativas na composição dessa mobilização. Um exemplo disso foi a criação da Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança (1993), instituída por iniciativas de parlamentares de todos os partidos. Essa era uma tentativa de superar possíveis diferenças partidárias e ideológicas em prol da defesa dos direitos das crianças. Essas iniciativas são demonstrações dos interesses que a temática levantou, já que eram cobradas posturas diferenciadas no trato da infância no Brasil.

Dando uma roupagem legal para essas novidades, o ECA nasceu com base no princípio da “proteção integral”, que substituiu o princípio da “situação irregular”. Na nova lei, a função protetiva passou a ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado⁹. Outra novidade foi o posicionamento das políticas sociais (promoção de direitos) como forma de garantir os direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto¹⁰, no mesmo grau de importância das medidas de proteção para os vulneráveis.

Esses elementos subsidiam princípios e valores para a formação de um campo social que discutiu as políticas públicas para a infância e adolescência. Esse campo estabeleceu uma primeira tensão para a governabilidade dessas políticas, já que

⁵ Destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, nascido em 1985 e organizador dos Encontros Nacionais de Meninos e Meninas de Rua. Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

⁶ Representados principalmente pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância – FCIBIA que será abordada mais a frente.

⁷ “United Nations International Children’s Emergency Fund - UNICEF”

⁸ Trata-se do artigo 227 que será apresentado posteriormente.

⁹ O artigo 227 da Constituição Federal aponta que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

¹⁰ De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e à Saúde (Arts. 7º a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

criou um aparato discursivo avançado que conviveu com instituições estatais ainda despreparadas para implementar as políticas conforme as expectativas geradas.

Esse aspecto está associado com dimensões discursivas que impactam a forma de participação social relacionada com as políticas públicas. Esse discurso avançado – fundamentado em direitos humanos *versus* uma prática estatal setorializada – apresenta um primeiro cenário conflituoso para o embate da governabilidade. Em outras palavras, o novo referencial legal moderno preparou um terreno para a cidadania legal de crianças e adolescentes e a inadequação da implementação por parte do Estado pode ser o elemento que viola direitos.

Porém, a demarcação central da mobilização do campo foi na busca por consolidar mecanismos estáveis e permanentes de intervenção nas políticas públicas, valendo-se principalmente de uma articulação entre as organizações atuantes nessas políticas, governamentais e/ou não governamentais. Essa ação encontra tensões históricas para a sua consolidação, pois o predomínio das instituições privadas fundamentadas na caridade¹¹ é uma marca dessa área. Em um país com pouca tradição de prestação de serviços estatais para a parcela pobre e não trabalhadora, essa característica histórica demarca fortes interesses privados associados à área de política (*policy area*). Aqui se estabelece uma segunda tensão para a governabilidade dessas políticas associada às demandas de operacionalização (gestão administrativa) e às expectativas abertas por meio dos novos canais de participação social (apoio político).

A novidade institucional dos conselhos de políticas públicas e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)

Como forma de criar consensos e fomentar espaços públicos que se ligam com o apoio político, e principalmente *desjuridicizar* a política da infância (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010), associada principalmente com a gestão administrativa, o ECA criou duas instâncias de controle social para a aplicação e formulação das políticas públicas a partir dos seus princípios, são elas: o Conselho Tutelar¹², que não será tema deste artigo, e o Conselho dos Direitos.

¹¹ Esse é um dos motivos para uma disputa estabelecida nessas políticas entre a Assistência Social e os Direitos Humanos.

¹² O Conselho Tutelar, inovação trazida pelo ECA, é um órgão não jurisdicional e autônomo, pois não pertence à estrutura do Judiciário e não existe hierarquia entre ele e os outras instâncias de poder, como o Executivo, por exemplo. Seria uma forma de intervenção nas estruturas de poder, já que ele pode intervir no ambiente privado da família, desde que constatadas situações de violência contra a criança, e no poder público, pois pode requerer serviços de políticas sociais para a garantia dos direitos. Essa estrutura é encontrada somente no nível municipal e, por isso, não será trabalhada no contexto deste artigo, mas demonstra a preocupação citada anteriormente de consolidar aparatos públicos de intervenção (CASTRO; NASCIMENTO, 2009).

O Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (Conanda) foi criado pela Lei nº 8.242 em 12 de outubro de 1991, mas iniciou suas atividades somente em 1993. Foi o segundo conselho de políticas públicas criado no Brasil pós-Constituinte. Atualmente, a lei de criação do Conanda está regulamentada pelo Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004. Ele está disposto como órgão colegiado da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), que, por sua vez, é ligada à Presidência da República, mas anteriormente esteve vinculada ao Ministério da Justiça (MJ). Ao longo de sua existência, foi composto por diferentes organizações, mas todas eram componentes do Fórum Nacional DCA, que nasceu na década de 1980. Organizações tradicionalmente interessadas na prestação dos serviços para a criança e o adolescente ocuparam o espaço do conselho como uma forma de acesso aos recursos públicos para essa área e à incidência na agenda de decisões do momento (KINGDON, 2006). Porém, o conselho foi ocupado também por outras organizações que têm a preocupação de defender perspectivas mais ampliadas de direitos humanos.

Essa diversidade social não garantiu por si o aparecimento de temáticas para o reconhecimento do conselho, já que poucos temas passaram por deliberação do conselho. O mais importante, contudo, foi a permanência de algumas temáticas no espaço de debate do conselho. Aqui, mais uma vez, se estabelece uma tensão entre a implementação da política pública e os espaços de controle social.

Em seus vinte anos de existência, o conselho deliberou, por meio de resoluções, 152 vezes. O período de maior quantidade foram os dois primeiros anos de existência do conselho (1993 e 1994), com um total de 39 resoluções. Uma hipótese que explica essa quantidade pode ser a novidade que os conselhos representavam no desenho da política pública e, portanto, a inexistência de uma definição mais apropriada de seu papel, bem como da função de suas deliberações.

Com o passar do tempo, esse lugar ainda não foi consolidado. A função dos conselhos no Estado ainda está em uma zona institucional nebulosa (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2002) e, além disso, em muitos casos, essas instâncias não têm exercido a abertura para o acesso e para demandas de novos atores sociais nas políticas públicas (ABRAMOVAY, 2005). Diversas análises têm questionado ceticamente o ideal de participação nesses espaços (CORTES, 2005). Portanto, em relação às políticas públicas, tais institucionalidades têm sido questionadas e, enquanto participação social, elas também recebem suas críticas. Por conta do não acesso de novos participantes nesses espaços, tem-se mudado o eixo de discussão para a ideia de um novo tipo de representação societal (MOURÃO, 2010; GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2011). Apesar dessas críticas, o presente artigo parte do reconhecimento de que a existência desses espaços possibilitou mais um canal de interlocução

entre Estado e sociedade civil, permitindo trazer inovações ou mesmo proteger conquistas realizadas.

Os conselhos nascem em contextos institucionais existentes (*policy feedback*) e, em alguns casos, passam a enfrentar heranças institucionais sem o pleno poder para alterações. Em busca desse entendimento, é importante lançar mão de uma “arqueologia do Estado para compreender o modo como as instituições estatais se formam em diferentes ciclos ou períodos políticos” (DAGNINO *et al.*, 2006, p. 34), e essa história será o arcabouço organizacional que a política pública enfrenta em suas mudanças.

As maneiras como a sociedade política organiza o Estado para atuar com as políticas públicas também determinam os moldes de representação da sociedade civil, mostrando a dependência constitutiva entre sociedade civil e Estado. Os conselhos não têm autonomia decisória em sua relação com a sociedade política e, com isso, sentem os efeitos da maneira como a política governamental é feita, bem como da forma como o governo entende o papel da participação social (FARIA, 2005). Assim, os espaços dos conselhos acabam sofrendo reflexos das políticas governamentais e da conjuntura política que cada governo enfrenta (DAGNINO, 2002; WAMPLER E AVRITZER, 2004).

Para estudar o processo de desenvolvimento do Conanda como uma novidade institucional reguladora dos conflitos, passaremos a expor as fases do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e como se dá a governabilidade em cada uma delas.

A arena participativa entre o apoio político e a gestão administrativa: uma análise das fases do Conanda

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) é uma institucionalidade híbrida formada por governo (sociedade política) e por componentes da sociedade civil, representantes de organizações de porte nacional que atuam com esse tema. Essa instância pôde colaborar no processo de formulação das políticas públicas e conviveu com outras instituições estatais. Foi, portanto, mais uma das organizações no processo de formulação da política e de mudanças institucionais. Monteiro (2007, p. 269) aponta que “a política pública é o *output* de um processo decisório interorganizacional”. Dessa forma, o conselho não decide isoladamente e muito menos descolado das outras agências estatais, mas, em certos contextos, assume uma posição destacada (NASCIMENTO, 2013).

O Conanda, sendo uma estrutura vinculada ao Executivo, não deixou de sofrer com as agendas governamentais de cada momento, mas conseguiu em algumas

temáticas específicas aproveitar oportunidades e ampliar aportes às suas iniciativas. Como será visto, o conselho foi agente para diálogo em relação aos planos para as políticas dessa área e de produção de resoluções para organizar serviços e a política pública. Serão objeto de análise, por exemplo, o Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente (1993), o Plano Nacional de Ação para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (1996), bem como deliberações do conselho.

O conselho, na maioria dos casos, foi um polo frágil para alterações dos planos, seguindo o que estava pré-estipulado pelo Executivo. A linguagem contida nos planos incorporava visões mais amplas sobre a relação entre Estado e sociedade e a prestação de serviços para crianças e adolescentes. Assim, os ciclos de vida do conselho demonstram que esse órgão, em poucos momentos ou a partir de poucas temáticas, foi um agente considerado.

Fase estadofóbica: defendendo a participação da sociedade na gestão administrativa e delimitando espaços para o apoio político (1993 – 1996)

O Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente, datado de 1993, estava marcado por uma visão de um Estado recém-aberto para a participação e para as políticas sociais. Esse foi o primeiro plano para a área e coincidiu com a formação do Conanda e de outros conselhos nos níveis subnacionais. Ele foi de responsabilidade do Governo Itamar Franco, por conta de um compromisso formal do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), já que o País ratificou a Convenção dos Direitos da Criança (datada de 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990). Além disso, esse plano é um exemplo de um processo *bottom-up*, pois surgiu com base em outros planos em nível estadual que tratavam sobre o tema.

Esse é um exemplo que poucas vezes se repetiu. Ocorreu um certo virtuosismo nas esferas estaduais e municipais. Assim, esse plano foi pautado por temas centrais nas reivindicações sociais da década de 1980, que existiam de maneira tímida até então. São eles: política social, participação e autonomia da sociedade civil.

O plano, dessa forma, foi desenhado para fortalecer ações contra um retrocesso ao autoritarismo estatal do período anterior. A descentralização, juntamente com a participação, era o remédio para isso. A descentralização aparece como instrumento para a gestão administrativa dos programas para a criança e o adolescente. Segundo o plano,

A descentralização, hoje, está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, como busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Tal percepção significa redimensionar a relação governo-povo, dentro da qual a **autonomia** das organizações locais proporcionaria o

exercício do controle pela coletividade e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder. (p. 32, s/d, grifos nossos)

O discurso do momento de surgimento do plano ressaltava a noção de uma reforma de Estado que permitisse maior autonomia às organizações da sociedade civil e, ao mesmo tempo, criasse relação entre Estado e sociedade civil. Do ponto de vista da governabilidade, esse argumento daria margem tanto para a ampliação da participação social – o próprio surgimento do Conanda retratou isso –, bem como a ampliação das políticas sociais que respondessem a essas necessidades. Assim, em linhas gerais, esse momento ampliou o discurso de uma maior permeabilidade do Estado, algo que passou a ser atacado pelo plano seguinte, do ano de 1996. Além disso, foi o momento de entrada do campo social no contexto do Estado, passando a iniciar uma comunidade de política mais vigorosa.

Outra característica da governabilidade dessas políticas, afeita principalmente à gestão administrativa, no contexto do primeiro plano, foi a necessidade de romper com lógicas e critérios tecnicistas que demarcavam o período pré-ECA (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010). Segundo o plano, “descentralizar implica eliminar preconceitos e reconhecer competência, capacidade de decisão e de manejo de recursos, também a organismos não subordinados ao Estado” (p.32, s/d).

Essa é uma relação estabelecida pelo viés da gestão administrativa do Estado, mas que foi fonte de grandes tensões no momento anterior e que enfraquecia o apoio político para a sustentação desse modelo. Era importante, com isso, reconhecer e valorizar os conhecimentos e as experiências desenvolvidas no âmbito da sociedade civil e, de alguma forma, reconhecer o limite de atuação do Estado. Isso pode ser notado no trecho destacado a seguir:

A prioridade política outorgada à área social sugere novas formas de gerenciamento que viabilizem maior eficiência dos recursos alocados. Nesse sentido, a descentralização e a parceria com a sociedade civil são duas diretrizes que passaram a permear todas as ações governamentais, **na medida em que respondem aos anseios democráticos do povo brasileiro**. Ambas procuram possibilitar um maior controle por parte dos potenciais beneficiários sobre a gestão dos recursos públicos que lhe são direcionados (p.33, s/d, grifos nossos)

Além disso, o plano destaca a visão do controle social como algo necessário para a construção da política pública. Aqui se estabelece a fobia que denomina essa fase e isso se dá em um duplo sentido. Primeiro, porque as instâncias participativas buscavam ser espaço de denúncia das violações cometidas pelo próprio Estado. Segundo, pois as decisões do conselho buscavam reforçar a importância da participação da sociedade.

A análise das atas do período demonstra um grande número de deliberações. Em dois anos (1993 e 1994), durante o Governo Itamar Franco, foram 39 deliberações, cerca de 26% do total de decisões da história do Conanda. As deliberações buscam ser mecanismos para denúncia de violações de direitos cometidas pelo Estado, por meio de moções de apoio, repúdio e recomendações para autoridades agirem frente a determinada situação. Elas buscam também fortalecer o espaço participativo conquistado, implementando para isso mecanismos de operacionalização da política, como os Fundos dos Direitos da Criança.

A análise das atas demonstra também uma tensão na relação entre o Conanda e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA). Essas institucionalidades passavam a disputar o espaço institucional de gestão das políticas, e esse conflito durou até o fim da FBCIA (1995), momento em que o Conanda passou a ser a única institucionalidade atuante no tema.

Um aspecto a ser valorizado no contexto do plano e das atas do conselho tem relação com as temáticas que aparecem de maneira destacada. Na primeira assembleia ordinária do conselho (08/03/93), foi feita a proposta de criação de uma comissão para discutir o tema do ato infracional na estrutura do conselho. Esse foi um tema permanente na história do conselho. O Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente tinha como focos, além dos adolescentes em conflito com a lei, a questão do trabalho infantil e da violência sexual contra crianças.

A questão do trabalho infantil surge no âmbito do conselho, mas começa posteriormente a ter um fórum próprio de debate e formulação de propostas. O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil inicia-se em 1996, e a comunidade de política envolvida com essa temática passa a ter outros canais de interlocução para além do Conanda. Mesmo com essa nova institucionalidade própria, o espaço do Conanda é um local de diálogo e os planos nacionais de prevenção e enfrentamento ao trabalho infantil passam por lá.

O conselho, nessa fase, foi um espaço para questionamento das institucionalidades responsáveis pela gestão administrativa, que ainda conviviam com as heranças do passado (*policy feedback*). Em relação à governabilidade, essa fase teve como característica a tensão entre o espaço do conselho e o Poder Executivo, que se estabelecia pela convivência entre o novo e o velho. O novo era trazido pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela participação social no contexto do Estado. O velho era a maneira como o Estado organizava a gestão dos serviços para criança e o adolescente. Por sua vez, o apoio político dessa fase encontra uma grande fortaleza, pois foi o momento de descentralização das políticas públicas e do surgimento de instâncias participativas no âmbito de estados e municípios.

Fase operativa: gestão administrativa como domínio do governo e o apoio político para questões polêmicas (1996 – 2002)

A mudança de governo de Itamar Franco para Fernando Henrique Cardoso também alterou significativamente o comportamento da instância participativa. Foram comuns, nesse novo período, vazios deliberativos. Por exemplo, entre a resolução 42 (out./95) até a 46 (out./96) houve um período de quase um ano sem deliberações. Ao todo, foram 46 deliberações durante essa fase, representando 31% do total de deliberações ao longo da história do Conanda. Esse período foi de oito anos, o que dá uma média de cinco deliberações/ano.

A estrutura do Executivo federal passou por inúmeras mudanças em relação à definição do gestor da política pública para a criança: em 1995, foi criada a Secretaria dos Direitos da Cidadania, que concentrou parte das políticas públicas para a criança e o adolescente; em seguida, foi assinado um protocolo de atribuições e competências entre essa secretaria e a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social para delimitar funções entre os dois órgãos; e, em outubro de 1995, foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) no âmbito do Ministério da Justiça.

Nesse período, o Governo FHC criou também a Comunidade Solidária. Com a chegada da Comunidade Solidária, foi extinta a FCBIA (1995), mas não houve a criação de uma nova agência ou algo que centralizasse a ação federal no âmbito da infância. O conselho passou, com isso, a estar vinculado ao Ministério da Justiça. Essa definição deu maior autonomia decisória ao espaço do conselho, pois faltava no âmbito desse ministério uma instância específica para lidar com o tema da criança e do adolescente. De outra forma, essa autonomia não foi acompanhada pelo reconhecimento da importância desse espaço, tendo sua importância sido questionada em alguns momentos.

A forma de gestão administrativa das políticas sociais adotada pelo Governo FHC, encampada pela Comunidade Solidária, impactou o eixo das relações Estado-sociedade. Nesse momento as organizações da sociedade eram vistas como braços operativos para a política social. Conforme Marques (2008, p. 127),

(...) o Plano de 1996 fez uma mudança em relação ao Plano Básico de Ação elaborado em 1993. Este entendia a descentralização e a parceria com a sociedade como resposta aos anseios democráticos, enquanto o Plano de 1996 passou a ver a participação como busca de “eficiência” das organizações não governamentais, dentro de três grandes estratégias para o desenvolvimento brasileiro: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e modernização produtiva e inserção competitiva.

Almeida (2006), estudando o marco do discurso que balizou esse segundo plano, aponta que a estratégia do período, com fundamento no modelo de Estado imaginado por aquele governo, era de retirar a questão social do campo das decisões públicas, limitando assim o papel dos fóruns públicos de debate para lugares de busca de sinergias das iniciativas e ações estatais e não estatais. Foi o período de estruturação da visão da democracia gerencial (TATAGIBA, 2003), que gerou nesse campo de políticas públicas iniciativas para reduzir a dimensão do conflito nos espaços de deliberação da política pública. Seria possível problematizar a fertilidade que tal discurso encontrou nesse campo, por essas políticas serem tradicionalmente realizadas pela esfera privada e, conforme apontou-se, buscarem-se mecanismos estáveis de atuação. Retratando isso, Marques (2008, p. 113, grifos nossos) aponta que

A visão de política integrada – aspiração do Unicef, do FCBIA e do Conanda – passou a se confrontar com a estratégia do Governo Fernando Henrique Cardoso de política focalizada nos segmentos mais vulneráveis da população, que no caso são as crianças e adolescentes envolvidos no **trabalho infantil**.

Um novo plano foi aprovado em 1996: Plano Nacional de Ação para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente. Assim, se antes o Conanda disputava com a FBCIA, nesse novo momento ele passou a rivalizar espaços de deliberação e ação com a Comunidade Solidária e chegou-se a questionar sobre a pertinência e manutenção desse colegiado por conta de sua “baixa produtividade”.

Diferentes fontes de pressão sobre o Executivo garantiram a continuidade do espaço do conselho, mas praticamente sem dotá-lo de importância, ou, como disse o Ministro dos Direitos Humanos à época: “o Conanda, pela amplitude, é um órgão ecumênico, não é um órgão propriamente que se possa chamar governamental” (Entrevista concedida para MARQUES, 2008). Assim, o conselho passou a ser um espaço desconsiderado na governabilidade das políticas, já que a agenda governamental era claramente de transferências de ações sociais para o Comunidade Solidária.

Portanto, nesse momento o conselho passou a ser um lugar de encontro entre organizações tradicionais e o governo, mas não para dialogar sobre conflitos. Nessa concepção caberia às organizações do Estado utilizarem esse espaço como fonte de sinergia e colaboração de ações para o interesse da criança. Isso estava incorporado no entendimento sobre a visão da descentralização.

A descentralização, hoje, está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, como busca de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil. Tal percepção significa redimensionar a relação governo-sociedade, a partir

da qual a **participação** das organizações locais passa a proporcionar o exercício do controle pela coletividade e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder. (p.61,, 1996, grifos nossos)

Esse trecho, apesar da semelhança com o plano anterior, tem sensíveis diferenças. Por exemplo, a palavra autonomia, de 1993, dá lugar à ideia de participação, em 1996. Portanto, as organizações não governamentais passam a ser braços operativos do Estado; enquanto, no momento anterior, eram entendidas como espaços autônomos, produtores de experiências e responsáveis pelo controle social. Essa transposição de significados é demonstrada ao tratar o tema da descentralização: “Descentralizar implica eliminar preconceitos e reconhecer eficiência e compromisso social de inúmeros organismos não subordinados ao Estado” (p.61, 1996). Nesse fragmento, a ideia de compromisso social está associada ao momento de busca de sinergias das ações ou de uma democracia gerencial (TATAGIBA, 2003) em que os conflitos são deixados de lado em prol de um interesse comum. Essa nova forma de análise traz a compreensão de que as organizações não governamentais passam a ser aliadas do governo na prestação de serviços. Isso fica ainda mais evidente no próximo fragmento:

A prioridade política à área social sugere novas formas de gerenciamento que viabilizem maior eficiência dos recursos alocados. **Nesse sentido, a descentralização e a parceria com a sociedade civil são duas diretrizes que passaram a permear todas as ações governamentais**, procurando possibilitar um maior controle por parte dos potenciais beneficiários sobre a gestão dos recursos públicos que lhe são direcionados. (p.62, 1996)

Esse fragmento ressalta a posição das organizações da sociedade civil como aliadas e isso dificulta a separação dos espaços de cobrança do setor público por efetividade em suas políticas e prestação de serviços. Essa dificuldade chegou ao nível do espaço institucional do conselho. Entretanto, ao analisar as atas das reuniões, bem como suas deliberações do momento, é possível perceber que ele não deixou de ser um espaço de interlocução de um campo social mais amplo e que o conflito continuava presente, especialmente entre o uso operativo das organizações da sociedade e o controle social, e a visão de uma política pública focalizada em certas temáticas *versus* a universalização.

Quanto às temáticas presentes no debate do conselho, mais uma vez é destacada a questão do adolescente em conflito com a lei. Nesse período, foram deliberadas cinco resoluções sobre o tema, sendo a temática que mais foi abordada em termos de desenvolvimento e propostas. Outras resoluções estavam relacionadas com a operatividade da política pública para a criança e o adolescente,

relacionadas com as conferências, alocação institucional do conselho, regimento interno e fundo. A temática do trabalho infantil não apareceu como tema de deliberação, assim como a temática da violência sexual.

A II Conferência Nacional do Direito da Criança e do Adolescente, realizada em 1997, foi um momento importante do debate sobre a temática do ato infracional. Daí originaram-se vinte deliberações para esse tema, bem como posicionamento e moções dos participantes contra as investidas para a redução da maioria penal no Congresso Nacional.

As denúncias de violação de direitos humanos de crianças e adolescentes passaram a receber a atuação de novas institucionalidades: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do Ministério da Justiça e a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados. Outro fato importante desse momento foi a aprovação do I Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), trazendo a temática do ato infracional para a conjunção dos direitos humanos. Com isso, o Conanda passou a ter uma atuação mais relacionada ao desenho da política e ao apoio político junto ao campo social e à comunidade de políticas.

O Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça, no final dessa fase, sofria uma crise de representação, pois ocorriam diversas rebeliões nas Febems estaduais, principalmente em São Paulo. Isso congelava outras ações mais propositivas por parte do Departamento e o tornava um lugar para enfrentamento das crises.

Essa fragilização do DCA deu margens para o Conanda ser um centro mais propositivo da política. Assim, tentando vencer as derrotas do plano de 1996, o conselho começa a buscar uma integração da política pública. A IV Conferência Nacional, realizada em 2001, tem como tema: diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência.

Em 2000, o DCA passa a ser estruturado em duas gerências: Gerência de Adoção e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Gerência de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei (MARQUES, 2008, p. 136). Essa estruturação permitiu trazer para a estrutura do departamento funcionários capacitados e com leitura sobre o funcionamento do Estado. Cada gerência teria uma função destinada a um servidor do cargo de Especialista em Políticas Públicas. A chegada desses profissionais permitiu uma conjunção de aspectos técnicos e entendimento sobre o Estado, trazido por eles, e leitura política e entendimento sobre as problemáticas encontradas no conselho. Apesar disso, o serviço do DCA tinha como característica a precariedade. Ou seja, mesmo com a situação de crises das unidades estaduais e com as investidas pela redução da idade penal, não foram realizadas grandes alterações e inovações até aquele momento.

O conselho, nessa segunda fase, sofreu impactos de um governo que buscou mudar o eixo da relação entre Estado e sociedade civil. Com isso, o espaço sofreu influxos com a política governamental. Falta de importância política e questionamentos sobre a produtividade, precariedade da alocação institucional, não reconhecimento do papel da participação social são causas dessa perda de espaço. Importante recordar que foi o momento de estabilização econômica e, portanto, as políticas sociais eram vistas como fonte de ônus financeiro, bem como a própria vertente gerencial que balizou a reforma do Estado estava assentada em formas de diminuir as interferências políticas em sua ação. Portanto, nesse momento a governabilidade foi demarcada como um amplo predomínio do Poder Executivo, mas isso não impediu o fortalecimento de certos debates no interior do conselho e na relação dele com outras instituições e mesmo com o campo social, já que as conferências buscavam ampliar os atores no debate.

Esse processo ocorre de forma paradoxal, já que as decisões da instância participativa não eram consideradas no contexto da governabilidade, mas, ao mesmo tempo, o chamamento desse espaço foi necessário para enfrentar o debate e ameaças de retrocesso em termos de direitos conquistados, especialmente quanto à questão da redução da maioria penal. Assim, pelo lado da gestão administrativa, o conselho passou a ser um ente que atrapalhava a racionalidade da decisão governamental. Entretanto, quanto ao apoio político, a atuação do conselho passou a ganhar importância, principalmente por trazer para a agenda e debater no campo social algumas temáticas que balizavam a decisão pública pela comunidade de política.

Fase integrativa: gestão administrativa e apoio para a integração de políticas (2002 – 2006)

A última fase encontrou uma confluência de fatores que possibilitou a formulação de deliberações que uniam apoio político e gestão administrativa. Entre esses fatores destacam-se a permanência do quadro técnico-burocrático para desenvolver propostas de políticas, a continuidade de conselheiros não governamentais que vinham desenvolvendo o tema do ato infracional há algum tempo, e o processo conferencial que propôs a integração de políticas. Por fim, alguns temas que vinham sendo fonte de tensões nas fases anteriores se depararam com uma maior maturidade e com conhecimentos trabalhados. Esses aspectos foram somados à entrada do Governo do Partido dos Trabalhadores e seu fomento à participação social.

Três resoluções, aprovadas em 2006, refletem a tônica desses encontros: Resolução nº 113, que “dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e

fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”; Resolução nº 119, que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências”; e a Resolução conjunta nº 01, que “Dispõe sobre o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. Não houve a aprovação de um plano específico, mas esse momento foi o berço da construção do chamado Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que somente foi aprovado em 2011, mas não será aqui abordado.

O Sistema de Garantia de Direitos é uma denominação utilizada com o objetivo de buscar uma integração operacional entre as instâncias de justiça, as políticas sociais e o sistema de controle social. Aqui a ideia de integração está colocada na medida em que se atua com três campos de políticas: promoção de políticas, que são as ações voltadas para a garantia de serviços públicos para os direitos fundamentais; políticas de proteção, que são ações especiais voltadas para crianças em risco e vulnerabilidade; e, por fim, ações de defesa, que são momentos em que o sistema de justiça é acionado. Essa era uma demanda que vinha sendo articulada desde o nascimento do ECA, quando existiam necessidades de articulação entre políticas sociais, políticas de justiça e controle social. Assim, o momento integrador conseguiu terreno para a aprovação da Resolução nº 113/2006, mas ela não se desdobrou em outros instrumentos legais.

O Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) concretizou-se em resolução do Conanda, em julho de 2006. Entretanto, o reconhecimento dessa temática é algo tradicional na área da infância e adolescência e, desde as primeiras reuniões do conselho (1993), essa foi uma temática presente. Esse sistema, portanto, é o resultado de mobilização de uma série de organizações atuantes na defesa dos direitos de adolescentes, do Poder Judiciário, Legislativo e mesmo do Executivo. As investidas pela redução da maioridade penal e as constantes rebeliões nos sistemas destinados à responsabilização desses adolescentes (Febems) eram momentos críticos que mobilizavam o campo. Em 2003, fruto de iniciativas feitas anteriormente e mesmo com a entrada de um governo mais cuidadoso com as instâncias participativas, foi criado um grupo de trabalho para propor diretrizes para essas políticas públicas. Esse processo passou por conferências, audiências públicas, seminários regionais e outras instâncias participativas. Foram duas frentes discutidas, a primeira que resultou em uma resolução do Conanda, que determinava as formas de funcionamento das medidas socioeducativas (Resolução nº 119/06), e a outra frente que resultou na Lei nº 12.594/2012.

Outra temática investigada pelo conselho resultou no denominado Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência

Familiar e Comunitária. Esse tema teve menos momentos críticos, mas alguns são destacados: caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados para visita aos abrigos (2001), pesquisa diagnóstico sobre a situação (2002) e uma reportagem de jornal mostrando a situação das crianças nos abrigos. O momento que demandou uma resposta mais acurada foi a investida nascida a partir do projeto de lei que facilitava os procedimentos para adoção. Essa lei feria um dos direitos fundamentais normatizados pelo ECA, associado à convivência familiar e comunitária. Assim, o campo de mobilização pela infância, buscando a defesa dos princípios do ECA, passou a atacar esse projeto e solicitar ações específicas para essa convivência. Uma ampla comissão foi, então, criada para construir uma proposta articulada em três frentes: 1) família e políticas de apoio sociofamiliar; 2) abrigos e alternativas à institucionalização; e 3) adoção. Essa comissão entregou o resultado dos seus trabalhos ao Conanda, que abriu consulta pública. Resultaram desse processo a Resolução Conjunta nº 01/2006, assinada por dois conselhos nacionais, o Conanda e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); e a alteração do Projeto de Lei da Adoção transformado na Lei nº 12.010/2010.

O processo de elaboração dessas resoluções consistiu de momentos em que a burocracia do Estado, atores civis representantes no conselho e representantes governamentais e outros atores institucionais (Sistema de Justiça, Ministério Público e Legislativo, por exemplo) construíram juntos propostas para a implementação adequada e gestão administrativa das políticas públicas.

Além disso, o processo de apoio político para a decisão também foi construído passo a passo. Existiram processos de seminários regionais, audiências públicas e consultas públicas para ampliar ainda mais as temáticas junto ao campo social.

Conclusão: o debate sobre a relação entre conselho e governabilidade a partir dos ciclos de vida do Conanda

A Constituição Federal de 1988 iniciou um momento que deu bases institucionais e legais para a participação de atores sociais nas decisões do Estado, bem como iniciou um marco para a entrada e o reconhecimento de novos direitos. Exemplo disso são os primeiros artigos dessa Carta Magna, em que são fortalecidas a ideia de soberania popular e a lista de direitos sociais para o cidadão brasileiro.

Por si só, porém, o reconhecimento no texto da lei não gerou novas formas de atuação do Estado. Como foi abordado, as heranças institucionais acabavam criando barreiras para a implementação desses novos direitos. Além disso, o momento pós-Constituinte foi coincidente com a predominância do discurso neoliberal que privilegiou a atuação econômica do Estado. Em outras palavras, o conceito de

governabilidade era tomado por diferentes perspectivas durante a década de 1990 e esses fluxos incidiam sobre a forma como o Executivo lidava com elementos trazidos pela democracia e pelas políticas sociais. Apesar disso, a presença de um espaço como o conselho foi responsável por manter temáticas nas agendas de decisão e isso foi importante para mudanças institucionais, mesmo que de forma paulatina. Portanto, se o conceito de governabilidade for tratado a partir da noção que trabalhamos aqui – ou seja, as condições institucionais para a legitimidade do Estado (NOGUEIRA, 2011) –, não poderíamos deixar de reconhecer os benefícios trazidos pelas instâncias participativas.

O espaço do conselho foi reconhecidamente um lócus de produção de alternativas a partir de algumas temáticas. Em relação a essas, tal instância conseguiu atuar de forma incisiva e ser núcleo para a modificação da atuação do Estado. Nesses temas, o conselho foi um elemento considerado nos debates sobre a gestão administrativa e criou espaço de apoio político para a legitimidade governamental.

O artigo buscou, assim, responder à questão: quando o Conselho de Políticas Públicas é um espaço para a governabilidade? Pelas análises realizadas, é possível perceber que o Conanda pouco interferiu nos planos quando nascidos no Executivo. Entretanto, foi um local de aprovação desses planos e isso pode ser uma demarcação para funções dessas instâncias participativas.

Por sua vez, quando o espaço do conselho foi canal para ampliação dessas iniciativas protocolares e burocráticas, e passou a ser espaço de intervenção para o apoio político mais ampliado, passou a ser uma instância importante na governabilidade da política.

Como exemplo dessa atuação diferenciada está a aprovação das resoluções relativas aos temas do enclausuramento de crianças, que dispõem sobre o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), conforme demonstrado na última fase descrita. Para essas temáticas, o espaço do conselho foi um lócus para inovações e apoio político, mas, principalmente, foi e vem sendo local de proteção de conquistas trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, o conselho conseguiu aliar novas propostas em termos de gestão administrativa e o apoio político necessário para essas mudanças. Importante, contudo, é destacar que esse exercício foi feito a partir de um estreito diálogo entre participantes civis, agentes da burocracia e atores políticos governamentais que reconheciam e transmitiam a importância do espaço do conselho.

O estudo do processo de desenvolvimento de um conselho de política pública e sua relação com a comunidade de política e o campo social possibilita

demonstrações sobre as condições institucionais para a regulação dos conflitos. Esse artigo busca encontrar impactos no contexto da participação social e locais para o exercício da efetividade nas instâncias dos conselhos. Novos estudos com essa preocupação podem investir na análise institucional histórica da formação/desenvolvimento de outras políticas e da participação social naquele contexto, e comparar o desenvolvimento das políticas estudadas com a área da criança e do adolescente que foi aqui abordada.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Representatividade e inovação. In: *Seminário Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável*, 2005, Brasília, DF, [Anais... Brasília: MDA, Condraf, 2005.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, mar. 2012.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BRASIL. *Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente nos Anos 90*. Brasília: Governo do Brasil, s/d.

_____. *Plano Nacional de Ação para Atenção Integral à Criança e ao Adolescente*. Brasília: Governo da Brasil, 1996

CASTRO, Dagmar Silva Pinto; NASCIMENTO, Anderson Rafael. Os Conselhos Tutelares e a construção da cidadania infanto-juvenil. In: Alves, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. (Org.) *Cidades: identidade e gestão*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

CORTES, Soraya Vargas. Céuticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança. In: *Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública*, X, Anais del Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 2005.

CORTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policycommunities. In: XXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2002.

CUNHA, Eleonora. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social*. Tese (Doutorado), Departamento de Sociologia Política, UFMG, 2009.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*. UFSC, Florianópolis: Ed. Cidade Futura, n. 5, outubro, 2004.

- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2002.
- FARIA, Claudia Feres. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Sociologia e Política, Belo Horizonte, 2005.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. A trama da crítica democrática da participação à representação e à accountability. São Paulo: *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. A política da avaliação de políticas públicas. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, out. 2005.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do Poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1999.
- IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, 1998.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP. v. 1, p. 269-288. 2006.
- KINGDON, John. W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.
- LÜCHMAN, Lígia. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- MAHONEY, James.; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. NY: Cambridge University Press, 2010.
- MARQUES, Paulo. AGUILAR, Luis Enrique (Orient.). *Implementação de política pública: uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Faculdade de Educação. Unicamp. Campinas, 2008.
- MELO, Marcus André. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. Brasília: *Revista do Serviço Público*, Ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr, 1996.
- MONTEIRO, Jorge V. O processo decisório de política. 1982. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, v. 1, p. 269-288, 2006.
- MOURÃO, Wagner de Melo. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- NASCIMENTO, Anderson Rafael; ZUQUIM, Judith. *Matrizes históricas das políticas públicas para infância e adolescência: assistencialismo, tecnicidade e educatividade em disputa*. In: XXXIV, Encontro Nacional Da Pós-graduação Em Administração, Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. *Formulação da política pública a partir de um Conselho Nacional dos Direitos: o caso do Sistema Nacional Socioeducativo – Sinase*. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes; 23 a 25 de abril de 2013. *Anais...*; Araraquara, Brasil. Araraquara: UNESP; 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. In: *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 40, n. 3, 1997. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003> Acesso em 30 de julho de 2013.

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina (Orient.). *Participação, cultura política e modelo de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. 2003. 182 p. Tese (Doutorado em Ciência Sociais, Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; TATAGIBA, Luciana (Orient.). Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. 174 p. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

SKOCPOL, Theda. Why I am an historical institutionalist. *Polity*, v. 28, n. 1. 1995.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. *Participatory publics: civil society and new institutions*. Nova York: Comparative Politics, 2004.

WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortes, 2010.

Anderson Rafael Nascimento

Doutorando em Ciência Política, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: andersonrafa@gmail.com

RSP

Análise dos indicadores de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Pierre Ohayon

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Gerson Rosenberg

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/MS)

Os tomadores de decisão reconhecem que é necessário não só dispor de uma base de dados confiável e efetiva sobre ciência, tecnologia e inovação (CT&I), como também dispor de um modelo de indicadores capaz de dar conta da difícil tarefa de bem avaliar a aplicação dos recursos públicos. O estudo objetivou a formulação de indicadores de CT&I, de forma a contemplar a abordagem holística de uma instituição de pesquisa na área da saúde, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Levantaram-se os indicadores encontrados principalmente nos relatórios de gestão da Fiocruz, confrontando-os com o modelo conceitual. Como resultado dessa análise comparativa, verificou-se a presença de indicadores com algumas limitações e a falta de indicadores relevantes. Apontaram-se outros indicadores visando a cobrir todas as dimensões e subdimensões do modelo proposto. Sugeriram-se recomendações para que o modelo esteja consistente com as políticas do Ministério da Saúde do Brasil.

Palavras-chave: ciência e tecnologia, inovação, indicador, avaliação de programas, administração pública

Análisis de los Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Los tomadores de decisiones reconocen la necesidad de no sólo tener una base de datos confiable y eficaz de ciencia, tecnología e innovación (CT&I), sino también de tener un modelo de indicadores capaces de hacer frente a la difícil tarea de evaluar mejor la aplicación de los recursos públicos. El estudio tuvo como objetivo formular indicadores de

Artigo recebido em outubro de 2013. Versão final em junho de 2014.

CT&I con el fin de tener en cuenta el enfoque holístico de una institución de investigación en el área de la salud, la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz). Se plantearon indicadores encontrados principalmente en los informes de la gestión de la Fiocruz, confrontándolos con el modelo conceptual. Como resultado del análisis comparativo se ha verificado la presencia de indicadores con algunas limitaciones y la falta de indicadores pertinentes. Señaló a otros indicadores con el fin de cubrir todas las dimensiones y subdimensiones del modelo propuesto. Se sugieren recomendaciones para que el modelo se muestre coherente con las políticas del Ministerio de la Salud de Brasil.

Palabras clave: ciencia y tecnología, innovación, indicador, evaluación de programas, administración pública

Science, Technology and Innovation Indicators' Analysis within the Oswaldo Cruz Foundation – Fiocruz (Brazil)

Decision makers recognize the need to have not only a reliable and effective database on Science, Technology and Innovation (ST&I), but also a model of indicators able to cope with the difficult task of better evaluating the application of public resources. The objective of this study was to formulate ST&I indicators in order to consider a holistic approach of a research institution in healthcare, the Oswaldo Cruz Foundation - Fiocruz. Indicators found mainly in Fiocruz's management reports were pointed out and compared with a conceptual model. As a result of this comparative analysis, the presence of limited indicators has been verified as well as the lack of relevant ones. Other indicators were pointed out in order to cover all dimensions and sub-dimensions of the proposed model. Recommendations were suggested for the model to be consistent with the Brazilian Ministry of Health policies.

Keywords: science and technology, innovation, indicator, program evaluation, public administration

Introdução

Os impactos da tecnologia no desenvolvimento econômico já há muito são objeto de estudo de organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a *Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana* (RICYT). A preocupação já deixou de ser discussão acadêmica para inserir-se nas preocupações de governos nacionais e estaduais, a fim de lidar com as transformações geradas no mercado de trabalho, mercado consumidor, na infraestrutura, na educação e no meio ambiente (OHAYON, 1991, BRISOLLA, 1998, LIBERAL, 2005).

Viotti e Macedo (2003), Liberal (2005) e Brisolla (1999) apontam que há muitos estudos sobre indicadores científicos e tecnológicos no Brasil, sobretudo a partir de 1990, que resultaram em várias publicações tanto em nível nacional quanto estadual, a exemplo dos “Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo, 2010”, publicação realizada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, 2010). No Rio de Janeiro, pode-se apontar o estudo realizado por Ohayon (2007), que consistiu na elaboração de um modelo de indicadores voltado para as atividades da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

A construção de indicadores se justifica, pois, de fato, vive-se, em relação a outros períodos da história, uma pujança de recursos humanos, materiais e financeiros direcionados para o desenvolvimento de CT&I (BERRY e TAGGART, 1994, p. 343). Portanto, o problema em questão passa a ser o melhor gerenciamento desses recursos e, para esse propósito, a avaliação torna-se útil como instrumento de planejamento, de direção e de controle da gestão de ciência, tecnologia e inovação. Segundo Ohayon (2007), o estudo dos indicadores é importante para toda avaliação e análise estratégica que se faça nas atividades de ciência e tecnologia. Eles auxiliam a gestão, pois demonstram a relação e o grau de eficiência com que os recursos financeiros, materiais e humanos alocados (*inputs*) produzem o resultado (*outputs*).

O presente estudo tem como objetivo geral identificar os indicadores de CT&I utilizados por uma organização pública de pesquisa, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com a finalidade de avaliar o seu desempenho institucional, e compará-los com o modelo de avaliação proposto por Ohayon (2007), sugerindo outras dimensões avaliativas, a fim de contribuir para a solidez do sistema avaliativo e torná-lo mais eficaz no tocante ao controle do cumprimento da missão institucional.

Referencial conceitual e o modelo proposto

As instituições de CT&I, colocadas num ambiente caracterizado por fortes turbulências e incertezas crescentes, necessitam dotar-se de uma abordagem prospectiva e estratégica de suas ações. Assim, para cada ação estabelecida é preciso que se identifiquem as forças e fraquezas internas em relação aos objetivos de longo prazo, bem como as ameaças e oportunidades externas. Não causa surpresa que, nessas condições, a Análise Estratégica e Prospectiva (AEP) assim como a avaliação sejam cada vez mais consideradas pela comunidade científica e técnica como funções essenciais para a adequada aplicação dos recursos públicos ou mesmo privados. Entretanto, a AEP, tanto quanto a avaliação, pode ser efetuada somente se houver indicadores pertinentes e suficientemente confiáveis (BARRÉ, 1997).

Segundo Hadji (1994), a avaliação é

o ato pelo qual se formula um juízo de valor, incidindo num objeto determinado (indivíduo, situação, ação, projeto etc), por meio de um confronto entre duas séries de dados que são postos em relação: (i) dados que são da ordem do fato em si e que dizem respeito ao objeto real a avaliar; (ii) dados que são da ordem do ideal e que dizem respeito a expectativas, intenções ou a projetos que se aplicam ao mesmo objeto (HADJI, 1994, p. 31).

Assim, no conceito da avaliação estão inseridos três elementos importantes que são: o ato da medição e do controle; a congruência entre o desempenho e os objetivos; e o processo de julgamento por um profissional. Pode-se também entender a avaliação como uma “coleção sistemática de informações acerca de atividades, características e resultados (*outcomes*) de ações para uso de pessoas específicas com a finalidade de reduzir incertezas, melhorar a efetividade e tomar decisões, em relação ao que essas ações estão fazendo e influenciando” (CLARK, 1999, p. 14 *apud* LIMA, 2004). Nesse contexto, é importante avaliar a própria avaliação como sistema de auxílio à decisão (CONTANDRIOPOULOS, 2011, p. 264).

A necessidade de avaliação dos resultados decorrentes das ações de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação vem se manifestando crescentemente, e, portanto, a avaliação deixa de ser um exercício puramente técnico, transformando-se progressivamente numa vontade política. Os responsáveis por essas ações em CT&I estão empenhados em exercer escolhas e definir estratégias. Nesse sentido, as agências de fomento, assim como as organizações sociais tais como o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), vêm induzindo, de um lado, o desenvolvimento da prospectiva e, de outro, a atribuição à avaliação de um papel-chave. Trata-se de integrar o processo de avaliação ao processo decisório. Isso é, criar uma nova maneira de gerenciar a

CT&I que, a partir do exame dos resultados alcançados, identifica as orientações temáticas/estruturais ou ações pontuais a serem privilegiadas. É o que se poderá chamar de aspectos “transversais” da avaliação. Rompe-se com a prática antiga de se limitar aos aspectos “verticais” da avaliação (essencialmente técnico-científicos), alargando-a aos aspectos “transversais” (qualidade dos resultados, efeitos socioeconômicos, qualidade da gestão).

Assim, a avaliação tende a sair do terreno estritamente científico para penetrar no terreno da política. Quase três décadas se passaram desde as primeiras experiências de avaliação de programas governamentais no Brasil e, apesar da importância de que o assunto se reveste, o avanço em relação ao desenvolvimento e implantação de sistemas de avaliação de CT&I não foi muito significativo.

O papel da avaliação vem ganhando importância como instrumento de gestão, especialmente para a tomada de decisão, ou seja, para o estabelecimento das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a administração pública sofre transformações causadas pela descentralização gerencial, o que dilui as responsabilidades dos gestores, impedindo o desenvolvimento de mecanismos de integração (SILVA E SILVA, 2001, p. 13). É cada vez mais valorizado e ressaltado, no mundo desenvolvido, o caráter sistêmico das inovações, sobretudo a importância da integração das atividades de C&T e dos agentes com os sistemas produtivos locais e regionais de inovação, de modo a prover desenvolvimento econômico e social mais sustentável (WORTHEN *et al.*, 2004).

Construir indicadores e sistemas de avaliação é, portanto, condição prévia para o estabelecimento de políticas orientadas para a promoção da inovação tecnológica. A avaliação pode ser um meio para integrar a realidade complexa das relações entre os Poderes públicos (em âmbito local, regional e nacional), sistemas produtivos e sociedade civil; essa última, real financiadora e objeto dos programas engajados. As avaliações de programas focalizam aspectos tais como: critérios de eficiência, eficácia, efetividade e qualidade da gestão. É preciso destacar também que a produção de indicadores não é a avaliação, mas lhe é necessária. Dessa forma, os indicadores de CT&I analisados de forma sistêmica por meio de um modelo permitem possíveis formulações globais sobre o próprio sistema de indicadores existente da Fiocruz e sobre os processos que o caracterizam. Por meio dos indicadores, buscam-se medir, em particular, os graus de eficiência e de eficácia, visando a tornar coerentes os resultados com os objetivos básicos da instituição. Esses indicadores devem ser entendidos como instrumento de *avaliação* e não de *controle*, pois não visam a ações corretivas imediatas.

O modelo proposto no Quadro 1 é composto de seis dimensões avaliativas, a saber: recursos (*inputs*); dinâmica das atividades de CT&I (processo); resultados

diretos (*outputs* diretos); atividades de produção científica e técnica na Fiocruz (*outputs* indiretos); utilização dos resultados; e efeitos. São apresentadas para cada dimensão subdivisões de modo a especificar os aspectos avaliados e os respectivos indicadores integrantes. Cada subdimensão possui um número de indicadores específicos, de modo que esses sejam relevantes para a tomada de decisão e confiáveis quanto à sua medição. Por exemplo, na dimensão dos indicadores de *inputs* destaca-se uma subdimensão própria para tratar de recursos financeiros aportados para a CT&I na Fiocruz.

Praticamente cada subdimensão é constituída pela representação de diferentes indicadores, quantitativos ou não, sob formas diversas (quadros, gráficos) acompanhadas de comentários, evidenciando os pontos essenciais, assim como os limites da interpretação. Tal representação deve ser complementada por definições, explicações metodológicas e bibliografia. Esse conjunto de indicadores permite avaliar a gestão de CT&I.

A organização dos indicadores em dimensões e subdimensões, bem como a análise por intermédio de um sistema integrado permitem inferências sobre o organismo em observação referentes a aspectos como: subsistemas, interdependências, limites e fronteiras, centralização e descentralização, entre outros aspectos. Assim, o modelo expressa o conceito de sistema, adequado às atividades de CT&I (OHAYON, 2007). Respeitaram-se as dimensões e as definições apresentadas no modelo conceitual; porém, para algumas subdimensões, foram necessárias revisões a fim de adaptá-las às atividades desenvolvidas pela Fiocruz. Para tanto, substituíram-se os resultados diretos e indiretos apresentados.

O modelo sugerido para a Fiocruz tem utilidade tanto para a avaliação *ex-ante* quanto *ex-post*, ou mesmo *acompanhamento*. A primeira, como *avaliação proativa*, é voltada para o futuro, correspondendo à denominada análise estratégica. Ela visa a lidar com uma nova situação, definindo uma estratégia como sendo uma função de forças e fraquezas internas e ameaças e oportunidades externas. A segunda, como *avaliação retroativa*, que lida com o passado, visa a situar resultados alcançados em relação a objetivos declarados, assim como examinar as condições para a implementação dos procedimentos necessários para o alcance dos mesmos. Inclui geralmente recomendações para o futuro. Entre essas duas avaliações, há o *acompanhamento* ou mesmo progresso das atividades de CT&I da instituição (RUBENSTEIN, 2001, p. 309). Uma equipe é organizada para implementação dessa responsabilidade. O Quadro 1 apresenta o modelo adaptado de dimensões e subdimensões de indicadores de CT&I.

Quadro 1: Dimensões e Subdimensões de Indicadores de CT&I

Dimensões	Subdimensões
Recursos (<i>inputs</i>)	Recursos Humanos/Recursos Financeiros/ Recursos Materiais e Espaço Físico/Recursos Informativos/Recursos Organizacionais
Dinâmica das Atividades de CT&I (processo)	Gestão/Cooperação e Abertura/Estratégia
Resultados Diretos (<i>outputs</i> diretos)	Pesquisa/ Educação/ Difusão
Atividades de Produção Científica e Técnica (<i>outputs</i> indiretos)	Projetos, Programas e Ações Desenvolvidas/ Publicações de Artigos e Teses/Orientação de Teses
Utilização dos Resultados	Para Evolução da Ciência: Mobilidade Temática/ Para Desenvolvimento Tecnológico/Para Comercialização
Efeitos	Na Ciência/Na Importância Política/Na Comercialização/Na Formação/No Desenvolvimento Econômico/No Meio Ambiente

Fonte: Adaptado de Ohayon (2007).

Em 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) elaborou um guia metodológico para a construção de indicadores para programas do Governo Federal, com foco na estruturação de métodos, técnicas e instrumentos que possibilitassem a correta aferição dos resultados esperados.

Esse modelo classifica os indicadores, de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão, em: (a) insumo (*input indicators*); (b) processo (*throughput indicators*); (c) produto (*output indicators*), resultado (*outcome indicators*); e (d) impacto (*impact indicators*).

Para cada grupo de indicadores escolhidos, o modelo estabelece dois critérios para selecionar os tipos de indicadores, que são: critério eliminatório e critério classificatório. Uma vez selecionado o indicador, é feita uma análise de aderência de sua importância, conferindo-lhe um peso. Desse modo, constrói-se uma Matriz de Priorização de Indicadores que é de extrema relevância, pois essa explicita o ordenamento e a consequente classificação dos indicadores submetidos à avaliação de sua importância em relação a cada programa (BRASIL, MPOG, 2010, p. 30-63).

O modelo de Ohayon tem como vantagem a simplicidade, e por isso foi escolhido. “Sugere-se uma representação sistêmica simples, que tem a preocupação de ser operacional, bastante natural e clássica” (MORAES *et al.*, 1989).

Assim, o modelo procura destacar não apenas os tradicionais indicadores de *inputs* e *outputs* produzidos pelo Manual de Frascati (OCDE *apud* CNPq, 1978, p. 15), mas, sobretudo, os indicadores da dinâmica interna das atividades de CT&I em nível institucional, assim como a utilização dos resultados (e não apenas esses) e os efeitos decorrentes. Cabe aqui ressaltar que não foi objeto do presente estudo analisar a qualidade dos indicadores da Fiocruz, ou mesmo as suas metas de desempenho, mas, sim, as dimensões que a Fiocruz usa para analisar suas atividades programáticas.

Metodologia

O estudo desenvolveu-se por métodos descritivos e exploratórios. É descritivo, pois, conforme Oliveira (2007, p. 68), “vai além do experimento: procura analisar fatos e/ou fenômenos, fazendo uma descrição detalhada de como se apresentam esses fatos e fenômenos “. Nesse caso, procura-se descrever o quadro atual de indicadores da Fiocruz, visando a classificá-los a partir do modelo conceitual.

A pesquisa documental restringiu-se à análise dos relatórios anuais de atividades e de gestão da Fiocruz (versão *on-line*), no período entre 2002 e 2011, pois são os dados mais atualizados de que se dispõe sobre a instituição.

A pesquisa bibliográfica objetivou buscar na literatura um modelo, a fim de confrontar os atuais indicadores utilizados pela instituição com os indicadores do modelo conceitual. O estudo também é exploratório, já que, a partir da coleta dos indicadores da instituição e da comparação com o modelo teórico, apontou as dimensões avaliativas não preenchidas pelos atuais indicadores e sugeriu novos indicadores.

Assim, primeiramente, foram identificados os principais sistemas de indicadores de CT&I na literatura especializada, e foi realizada a escolha da instituição a ser pesquisada. Na segunda etapa, foi selecionada a documentação a ser analisada e realizada a comparação com o modelo conceitual proposto, conforme o Quadro 2.

A pesquisa se desenvolveu por estudo de caso, pois, segundo Yin (2005, p. 32), é um método de investigação de fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto. A escolha da Fiocruz se deu por alguns motivos, entre eles, pelo fato de ser uma das maiores instituições de pesquisa do Brasil e de ter uma estrutura organizacional robusta.

Quadro 2: Etapas da Pesquisa

Coleta de informações	Tipo de pesquisa	Objetivos	Fonte
ETAPA 1	Pesquisa bibliográfica e documental	- Mapear principais sistemas de indicadores de CT&I na literatura.	Revistas especializadas; jornais científicos; <i>sites</i> governamentais; artigos científicos.
		- Escolha da instituição.	Entrevistas aos gestores, <i>site</i> das instituições.
ETAPA 2	Pesquisa de campo	- Selecionar e comparar o modelo conceitual com o usado pela Fiocruz.	Relatórios de gestão; <i>site</i> da organização, documentos internos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro de indicadores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

A Fiocruz está vinculada ao Ministério da Saúde e foi criada em 25 de maio de 1900. Possui 16 unidades técnico-científicas e 4 unidades técnico-administrativas, sendo a principal instituição de ciência e tecnologia no campo da saúde no País (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCRUZ, 2012, p. 17). Os exemplos da participação da instituição na política de ciência e tecnologia em saúde, de medicamentos, de vacinas, de vigilância sanitária, propriedade industrial e de formação de recursos humanos para a área da saúde e na capacitação de técnicos para o SUS mostram a importância dessa instituição para a sociedade brasileira. Tem como missão

Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do SUS e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, a redução das desigualdades sociais e a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCRUZ, 2012, p. 15).

O Relatório de Gestão da Fiocruz de 2011 possui uma abordagem informativa geral e programática que faz parte do Plano Plurianual (PPA) 2011 da instituição, cujos programas são apresentados na sua íntegra no Quadro 3. O relatório, que é constituído por 20 capítulos e 232 páginas, teve como foco para este estudo o seu item 2.3, intitulado “Programas de Governo sob Responsabilidade da Fiocruz”, dentro do capítulo 2 – Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira –, que detalha os programas, ações, suas metas institucionais e os respectivos indicadores de desempenho.

Quadro 3: Ações dos programas, os seus tipos e prioridades

Programa Nº	Ação Nº	Nome da Ação	Tipo de Ação	Prioridade
1201	7674	Modernização das Unidades de Saúde da Fiocruz	P	3
1201	8305	Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	A	3
1201	11PJ	Estruturação de Laboratórios de Pesquisas Biomédicas	P	3
1201	20AQ	Coleções Biológicas e Outros Patrimônios da Ciência e da Saúde no Brasil	A	3
1201	4363	Pesquisas e Inovações Tecnológicas em Tuberculose e outras Pneumopatias no Centro de Referência Hélio Fraga	A	3
1201	6179	Comunicação e Informação para a Educação em Saúde e em Ciência e Tecnologia em Saúde	A	3
1201	10LF	Construção da Nova Sede Administrativa do Centro de Pesquisas René Rachou em Belo Horizonte/MG	P	1
1201	2522	Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	P	3
1201	8315	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde	P	3
1201	2b42	Cooperação Técnica Nacional e Internacional em Ciência e Tecnologia em Saúde	P	3
1201	20AJ	Apoio a Pesquisas e Inovações Tecnológicas em Doenças dos Trópicos (Ipepatro)	P	4
1201	7676	Construção do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS)	P	3
1289	6174	Análise Técnico-Laboratorial da Qualidade de Produtos Ofertados à População	A	3
1293	8415	Manutenção e Funcionamento de Farmácias Populares	A	1
1436	8541	Educação Profissional, Educação Permanente e Pós-Graduação em Saúde e em Ciência e Tecnologia em Saúde	A	3
1444	6031	Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças	A	3
1444	6161	Aquisição, Acondicionamento e Distribuição de Insumos/Prevenção e Controle de Doenças	A	3
1444	8327	Serviço Laboratorial de Referência para Controle de Doenças	A	3
0750	20CW	Assistência Médica aos Servidores e Empregados	A	3
0750	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	A	4
0750	2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados Ação 2011 – Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	A	4
0750	2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	A	4
0750	2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	A	4

Legenda: P= Projeto; A= Atividade da Fiocruz.

Fonte: Adaptado pelos autores (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCruz, 2012, p. 56-110).

O Quadro 3 mostra, nas colunas um e dois, como a Fiocruz atende e participa em cinco programas do Ministério da Saúde com ações de projetos e atividades ligadas à sua missão institucional, que são: *Programa 1201 – CTICS – Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde* (8 projetos e 4 atividades); *Programa 1444 – VPCDA – Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos*

(3 atividades); *Programas 1289 – VPRDPCBS – Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços* (1 atividade); *Programa 1293 – AFIE – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos* (1 atividade); e *Programa 1436 – ATEs – Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde* (1 atividade). Além desses, possui um programa próprio que é o *Programa 0750 – PAA – Programa de Apoio Administrativo* (5 atividades).

A ampla variedade dos programas e ações do Plano Anual 2011 em que a Fiocruz atua mostra a abrangência e a diversidade de atividades desenvolvidas pela instituição. Os programas de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (1201) e de Educação Permanente e Qualificação Profissional (1436) são os mais abrangentes da instituição, uma vez que praticamente todas as unidades da Fiocruz desenvolvem algum projeto ou processo vinculado aos objetivos desses programas. Também tem grande relevância, para apoio do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde, a participação da Fiocruz nos programas de Assistência Farmacêutica (1293) e de Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos (1289).

No Quadro 4, estão descritas as finalidades das ações do Programa Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde – 1201, em que esse programa busca a redução da dependência tecnológica brasileira em relação à produção de insumos estratégicos em saúde, ao aumento da capacidade de regulação do mercado e ao desenvolvimento de um sistema de inovação que articule de forma mais efetiva a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a inovação em saúde. O alinhamento estratégico realizado em 2011 permitiu a destinação de recursos da ordem de R\$ 1 bilhão, nos próximos quatro anos, para a criação de polos de desenvolvimento tecnológico e/ou de produção em biotecnologia nos Estados de Minas Gerais (polo de desenvolvimento tecnológico), Paraná (polo de desenvolvimento tecnológico), Ceará (plataforma vegetal para produção de imunobiológicos) e Rio de Janeiro (centro de processamento final de imunobiológicos – CPFI).

O Quadro 5 mostra as finalidades das ações dos demais programas, mais voltados às atividades relativas aos processos da Fiocruz. Cabe ressaltar que o Programa de Apoio Administrativo – 0750 está relacionado a ações da melhoria da qualidade de vida do servidor, com a finalidade da prevenção e controle de agravos à saúde, incluindo os agravos decorrentes do processo de trabalho.

As unidades da Fiocruz definem as metas de produção correspondentes a cada projeto/processo, registrando essas no Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG), sendo que cada projeto/processo está vinculado a um objetivo institucional que, por sua vez, está vinculado a uma ação do PPA (ver no Quadro 6).

Quadro 4: Finalidade das ações do Programa CTICS – 1201

Ação	Finalidade
7674	Modernizar as unidades da Fiocruz para permitir a implementação e a manutenção de sistemas apropriados de gestão da qualidade, gestão ambiental, biossegurança e saúde do trabalhador.
8305	Realizar atenção de referência e pesquisa clínica nas áreas materno-infantil, de gestantes de alto risco, crianças e adolescentes com patologia de alta complexidade e portadores de doenças infecciosas.
11PJ	Ampliar e modernizar as unidades da Fiocruz para possibilitar a incorporação de novas atividades, assim como prover a infraestrutura necessária à gestão da qualidade, ambiental, biossegurança e saúde do trabalhador.
20AQ	Identificar, preservar, valorizar e disponibilizar coleções biológicas e acervos museológicos, arquivísticos e arquitetônicos da ciência e da saúde no Brasil.
4363	Promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em tuberculose e demais pneumopatias, nas áreas das ciências biológicas aplicadas à saúde, das ciências humanas e sociais aplicadas à saúde, da pesquisa clínica, da pesquisa epidemiológica e da avaliação de tecnologias em saúde, desempenhando papel específico no Sistema Nacional de Vigilância em Saúde.
6179	Divulgar e difundir conhecimento científico e tecnológico em saúde para os profissionais de saúde, pesquisadores e a população em geral.
10LF	Construção da nova sede administrativa do Centro de Pesquisas René Rachou.
2522	Suprir a demanda de medicamentos e fitoterápicos com a finalidade da utilização desses produtos nos programas governamentais de assistência farmacêutica.
8315	Gerar conhecimento científico nas áreas das ciências biológicas aplicadas à saúde; das ciências humanas e sociais aplicadas à saúde; da pesquisa clínica, da pesquisa epidemiológica e da avaliação de tecnologias em saúde, a fim de assegurar a melhoria contínua das condições de saúde da população e desenvolver novos fármacos, medicamentos, imunobiológicos e kits para diagnóstico, e otimizar métodos e processos de saúde pública, visando à ampliação do acesso da população às tecnologias de saúde e à melhoria dos serviços prestados pelo SUS.
2b42	Apoiar técnica e cientificamente as unidades e redes dos sistemas nacionais de saúde, ciência e tecnologia, educação e cultura, e ampliar a atuação internacional do Brasil no âmbito da saúde, especialmente em relação aos países africanos de língua portuguesa e aos países da América Latina.
20AJ	Promover a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico nas áreas das ciências biológicas aplicadas à saúde; das ciências humanas e sociais aplicadas à saúde; da pesquisa clínica; da pesquisa epidemiológica; e da avaliação de tecnologias em saúde, com ênfase nas patologias tropicais, a fim de assegurar a melhoria das condições de saúde da população, em especial dos povos amazônicos.
7676	Disponibilização de infraestrutura e competência profissional necessária para transformação de ideias, processos e produtos em bens de saúde, que estejam prontos para processamento industrial. Mecanismo para ampliar a oferta de produtos/insumos de saúde à população.

Fonte: Adaptado pelos autores (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCROZ, p. 56-110, 2012).

Essas metas são sistematizadas e consolidadas, passando a compor o quadro de metas físicas das ações/programas do PPA-Fiocruz (Quadro 6). O grau de realização das metas programadas para cada ação/programa do PPA-Fiocruz é a base da avaliação dos resultados institucionais, medidos mediante os indicadores de eficácia. Em todas as análises de execução do plano anual, destacam-se os produtos-índice de cada ação, compreendidos como aqueles que melhor representam o objetivo final de cada ação e que são informados aos Ministérios da Saúde e do Planejamento por meio do PlamSUS e do SigPlan respectivamente.

Quadro 5: Finalidades das ações dos programas VPCDA (1444); VPRDPCBS (1289); Afie (1293); Ates (1436) e PAA (0750)

Pro-grama	Ação Nº	Finalidade
1289	6174	Assegurar a prevenção da ocorrência de possíveis efeitos indesejáveis à saúde humana decorrentes da utilização de insumos, produtos ou serviços inadequados e sujeitos à vigilância sanitária.
1293	8145	Assegurar a manutenção e funcionamento do Programa Farmácia Popular em unidades exclusivas do programa, bem como na rede privada de farmácias credenciadas pelo Ministério da Saúde.
1436	8541	Ampliar a qualificação dos trabalhadores do SUS e do sistema nacional de ciência e tecnologia em saúde, mediante atividades de ensino em níveis de pós-graduação <i>stricto</i> e <i>lato sensu</i> e de formação profissional em saúde.
1444	6031	Suprir a rede pública de serviços de saúde com imunobiológicos na quantidade necessária, de forma a reduzir o índice de mortalidade por doenças imunopreveníveis e otimizar resultados com relação ao controle e erradicação de doenças.
	6161	Disponibilizar oportunamente os insumos estratégicos necessários para a adoção de medidas de prevenção e controle de doenças em tempo oportuno, com vistas a reduzir a morbimortalidade decorrente das doenças e agravos prevalentes.
	8327	Prestar serviços de referência no contexto do Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública, realizando análises de confirmação diagnóstica de doenças prevalentes, emergentes e reemergentes. Ampliar a capacidade nacional de vigilância em saúde, por meio da produção de conhecimentos, metodologias e modelos de intervenção e mediante parcerias nacionais e internacionais.
0750	20CW	Realizar exames de saúde periódicos a servidores e empregados da Fiocruz, como medida de prevenção e controle de agravos à saúde, incluindo os agravos decorrentes do processo de trabalho.
	2004	Proporcionar aos servidores, empregados, seus dependentes e pensionistas condições para manutenção da saúde física e mental.
	2011	Custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores e empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional da União, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, de acordo com a Lei nº 7.418/85 e alterações, e Medida Provisória nº 2.165-36, de 23/08/2001.
	2010	Oferecer aos servidores, durante a jornada de trabalho, condições adequadas de atendimento aos seus dependentes, conforme art. 3º do Decreto nº 977, de 10/11/93.
	2012	Conceder o auxílio-alimentação, pago na proporção dos dias trabalhados e custeado com recursos do órgão ou entidade de lotação ou exercício do servidor ou empregado, aquisição de vale ou ticket-alimentação ou refeição, ou manutenção de refeitório.

Fonte: Adaptado pelos autores (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCRUZ, 2012, p. 56-110).

A análise global do desempenho é feita com base nos produtos-índice. A meta revisada representa o compromisso efetivamente assumido pela Fiocruz a partir da disponibilidade real de recursos alocados, após a aprovação final da lei

orçamentária anual (LOA). As metas revisadas são utilizadas para complementar a análise do grau de realização das metas estabelecidas e para estabelecer comparações entre unidades, ações e objetivos do Plano Anual da Fiocruz. O Quadro 6 mostra um panorama da execução física das ações sob responsabilidade da Fiocruz.

Quadro 6: Principais indicadores da Fiocruz

Ação	Indicador	Meta Prevista no PPA 2011	Meta Revista 2011	Meta Realizada 2011
7674	Nº de unidades modernizadas	28	26 (↓)	26 (↓)
8305	Nº de pacientes atendidos	75.000	76.348 (↑)	78.400 (↑)
11PJ	Porcentagem de obras executadas	23	57,9 (↑)	64 (↑)
20AQ	Nº de coleções biológicas mantidas	29	29 (~)	27 (↓)
4363	Nº de pesquisas realizadas no Centro de Referência Hélio Fraga*	13	19 (↑)	16 (↑)
6179	Material produzido de comunicação e informação para a educação em saúde e ciência e tecnologia em saúde	1.500.000	1.590.320 (↑)	1.249.630 (↓)
10LF	Nº de sedes construídas	5	0 (↓)	0 (↓)
2522	Nº de unidades farmacêuticas produzidas	2.500.000	509.270 (↓)	494.481 (↓)
8315	Nº de pesquisas realizadas na Fiocruz	1.700	1.685 (↓)	1.427 (↓)
2b42	Nº de cooperações técnicas mantidas	600	600 (~)	526 (↓)
20AJ	Nº de pesquisas apoiadas	35	62 (↑)	60 (↑)
7676	Porcentagem do novo centro construído	27	46,2 (↑)	65 (↑)
6174	Nº de laudos emitidos	4.500	4.020 (↓)	5.229 (↑)
8415	Nº de farmácias populares	136	550 (↑)	554 (↑)
8541	Nº de alunos egressos	13.590	11.715 (↓)	12.197 (↓)
6031	Nº de doses de vacinas	192.150	165.639 (↓)	140.924 (↓)
6161	Nº de reagentes e insumos para diagnóstico em (10 ³)	5.700	7.947 (↑)	5.919 (↑)
8327	Nº de exames de laboratório realizados	250.000	155.899 (↓)	317.652 (↑)
20CW	Nº de exames periódicos dos servidores	3.273	3.273 (~)	152 (↓)
2004	Nº de atendimento de servidores (saúde e odontológico)	10.435	10.435 (~)	14.206 (↑)
2011	Nº de servidores beneficiados com auxílio-transporte	1.748	1.748 (~)	1.320 (↓)
2010	Nº de crianças assistidas (assistência pré-escolar)	546	546 (~)	352 (↓)
2012	Nº de servidores beneficiados com auxílio-alimentação	6.643	6.643 (~)	4.399 (↓)

Fonte: Adaptado pelos autores (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FIOCRUZ, 2012, p. 56).

Legenda: P= Projeto; A= Atividade da Fiocruz. *O Centro de Referência Hélio Fraga é uma das unidades da Fiocruz. (↑) = Maior que PPA, (↓) = Menor que PPA, (~) = semelhante ao PPA.

Os indicadores apresentados pela Fiocruz, conforme o Quadro 6, não apresentam uma correlação entre si, dificultando o processo de avaliação. Verifica-se que, das 23 metas previstas no PPA 2011, apenas oito foram revistas para baixo (ver, no Quadro 6, setas para baixo), sendo que sete não foram mexidas, significando que as metas foram bem estabelecidas originalmente com as unidades. Observa-se que a maioria das metas realizadas, perfazendo um total de 13, foram um pouco menores que o proposto inicialmente pelo PPA 2011, e que 10 foram maiores do que o planejado, em princípio demonstrando o sucesso da instituição quanto ao alcance de suas metas.

No entanto, discute-se a capacidade da ferramenta em traduzir a realidade, supondo que está relacionada com a diversidade dos aspectos avaliados. Para o processo de análise crítica de desempenho institucional, é preciso que os indicadores estejam agrupados em conjuntos homogêneos de dimensões e subdimensões, conforme o modelo conceitual preconizado no Quadro 1, a fim de observar lacunas, buscando aperfeiçoar o modelo de avaliação da instituição.

Verifica-se que o sistema de metas adotado pela Fiocruz não possui uma metodologia avaliativa capaz de privilegiar mais os indicadores estratégicos do que os demais, e isso pode dificultar uma análise mais pertinente relacionada aos aspectos administrativo-financeiros e de recursos humanos.

Análise comparativa entre os atuais indicadores da Fiocruz e o modelo conceitual

A partir da comparação entre o modelo conceitual e o observado, conforme Quadro 7, constata-se a ausência de avaliação dos efeitos e impactos das atividades da Fiocruz no desenvolvimento científico-tecnológico. Supõe-se que o modelo de avaliação utilizado seja baseado num sistema fechado, não interagindo com o ambiente externo.

Constata-se ainda a maior presença de indicadores de resultados diretos e indiretos. Como resultado direto, pode-se apontar notavelmente o número de laudos ou exames. Essas atividades podem ser analisadas pelos resultados diretos que nem sempre são indicadores típicos de CT&I, como exposto anteriormente, e também pelos resultados de atividade de produção científica e técnica (*outputs* indiretos). Esses são compostos pelos índices de publicação, de livros editados e os indicadores já citados de pesquisa. As seguintes observações podem ser extraídas do Quadro 7:

- A existência de apenas quatro indicadores relacionados à subdimensão de recursos humanos, referindo-se ao levantamento de número de servidores beneficiados.

- Há apenas um indicador de recursos financeiros, e faltam indicadores para mensurar os recursos informacionais e organizacionais.
- A presença de apenas um indicador de gestão que mede o número de atendimentos pela Ouvidoria, bem como a subdimensão de cooperação e de abertura possui um indicador apenas.
- Não existem indicadores específicos relativos ao planejamento estratégico. Observa-se que as ações programáticas, em sua constituição, estão alinhadas com a missão, a visão e os valores que compõem as diretrizes da instituição. No entanto, não se observa, para que seja possível uma análise aprofundada do desempenho das metas, a presença dos fatores críticos de sucesso¹.
- Para a dimensão “resultados diretos”, são encontrados indicadores para todas as subdimensões de pesquisas.
- Não são encontrados indicadores para avaliação da utilização dos resultados e dos seus efeitos em nenhuma dimensão apontada.

Pode-se afirmar, portanto, que o modelo utilizado pela Fiocruz é bastante limitado, frente ao proposto por Ohayon, já que faltam indicadores informacionais, organizacionais e de utilização e efeitos dos resultados. A importância dos primeiros está no fato de mapear os recursos informacionais que estão à disposição na instituição. Não adianta ter orçamento ou uma equipe de trabalho, se não houver investimento em boas práticas organizacionais que aumentem a eficiência dos processos e permitam à equipe exercer todo o seu potencial. A informação, matéria-prima das atividades de CT&I, deve ser considerada, pois indica o grau de acessibilidade da equipe ao sistema de CT&I, dando-lhes subsídios para novas pesquisas.

O Quadro 7 mostra que algumas subdimensões têm uma quantidade maior de indicadores e outras, poucos ou nenhum, bem como alguns não possuem metas definidas. Assim, por exemplo, a falta de indicadores relacionados à mensuração dos resultados das atividades na orientação de teses faz com que a Fiocruz não tenha como monitorar a qualidade dos seus resultados enquanto instituição de ensino. Sem essas informações, não é possível posicionar o que é feito efetivamente pela instituição em termos de formação de pesquisadores com o papel estratégico exercido na formação de cientistas para o País.

¹ Ressalvando-se que, para os documentos analisados (Relatório Anual de Gestão da Fiocruz 2011), não foram encontradas menções a esses fatores, nem seus indicadores.

Quadro 7: Dimensões e subdimensões de indicadores na Fiocruz

Dimensões	Subdimensões	Indicadores da Fiocruz	Ação	Meta
Recursos (inputs)	- Humanos	Nº de exames periódicos dos servidores	20CW	sim
		Nº de atendimento de servidores (saúde e odontológico)	2004	sim
		Nº de servidores beneficiados com auxílio-transporte	2011	sim
		Nº de crianças assistidas (assistência pré-escolar)	2010	sim
		Nº de servidores beneficiados com auxílio-alimentação	2012	sim
	- Financeiros	Custo médio por unidade farmacêutica produzida	2522	não
	- Materiais e Espaço Físico	Nº de unidades modernizadas	7674	sim
		Percentagem de obras executadas	11PJ	sim
		Percentagem do novo centro construído	7676	sim
	- Informacionais	Não tem	-----	-----
- Organizacionais	Não tem	-----	-----	
Dinâmica das atividades de CT&I (Processo)	- Gestão	Número de manifestações atendidas em Ouvidoria	7674	não
	- Cooperação e Abertura	Número de cooperações técnicas nacionais e internacionais em ciência e tecnologia em saúde	2b42	sim
	- Estratégia	Não tem	-----	-----
Resultados Diretos (Outputs Diretos)	- Produção	Patrimônio arquitetônico preservado	20AQ	não
		Nº total de pacientes atendidos pelos hospitais	8305	sim
		Nº de consultas ambulatoriais	8305	sim
		Nº de internações	8305	sim
		Nº de exames realizados nos hospitais	8305	sim
		Nº de atendimentos domiciliares realizados	8305	sim
		Nº de cirurgias	8305	sim
		Nº de consultas	8305	sim
		Taxas de infecção hospitalar nas unidades assistenciais	8305	não
		Taxas de mortalidade hospitalar nas unidades assistenciais	8305	não
		Tempo médio de permanência nas unidades assistenciais	8305	não
		Taxa de ocupação hospitalar nas unidades assistenciais	8305	não
		Nº de unidades farmacêuticas produzidas	2522	sim
		Nº de laudos emitidos	6174	sim
		Nº de usuários atendidos pelo Programa Farmácia Popular	8415	não
		Nº de farmácias populares	8415	sim
		Nº de unidades farmacêuticas dispensadas, Programa Farmácia Popular do Brasil	8415	não
		Nº de doses de vacinas	6031	sim
		Nº de reagentes e insumos para diagnóstico (em 10 ³)	6161	sim
		Nº de exames laboratoriais realizados	8327	sim
	Percentual de exames laboratoriais de referência realizados pelas unidades	8327	não	
	- Pesquisas	Coleções biológicas mantidas	20AQ	sim
		Nº de acervos arquivísticos preservados	20AQ	sim
		Nº de acervos museológicos preservados	20AQ	sim
		Pesquisas realizadas no Centro de Referência Hélio Fraga da Fiocruz	4363	sim
		Nº de pesquisas apoiadas	20AJ	sim
	- Educação	Nº de alunos egressos	8541	sim
		Percentagem de alunos egressos por unidade (Fiocruz)	8541	sim
		Número de alunos egressos por tipo de curso (Fiocruz)	8541	não
	- Difusão	Nº de usuários de mídia virtual	6179	sim
		Nº de usuários de bibliotecas	6179	sim
		Nº de usuário atendidos em exposições do Museu da Vida	6179	sim
		Nº de eventos técnico-científicos realizados	6179	não
		Nº de apresentações em eventos científicos	8315	sim

Dimensões	Subdimensões	Indicadores da Fiocruz	Ação	Meta
Atividade, Produção Científica e Técnica (outputs indiretos)	- Projetos, Programas e Ações Desenvolvidas	Nº de pesquisas realizadas na Fiocruz	8315	Sim
	- Publicações de Artigos e Teses	Nº de tecnologias trans/incorporadas pela Fiocruz ao setor produtivo	8315	sim
		Material produzido de comunicação e informação para a educação em saúde e em ciência e tecnologia em saúde	6179	sim
		Nº de artigos publicados pelas revistas científicas da Fiocruz	6179	sim
		Nº de citações dos periódicos editados pela Fiocruz	6179	não
		Nº de publicação em revista indexada	8315	sim
		Nº publicações em revistas não indexadas	8315	sim
		Nº de publicações em capítulos de livros	8315	sim
		Nº de livros publicados	8315	sim
		Nº de pedidos de patente requeridos no Brasil	8315	sim
		Nº de pedidos de patente requeridos no exterior	8315	sim
	Percentual das publicações em revistas indexadas, segundo unidades da Fiocruz	8315	sim	
	Produção científica por pesquisador/doutor e por doutor	8315	não	
Índice de publicações em revistas indexadas	8315	não		
- Orientação de Teses	Não tem	-----	-----	
Utilização dos Resultados	- Bibliométricos	Fator de impacto em período de três anos dos periódicos científicos da Fiocruz	6179	não
	- Físicos	Não encontrados	-----	-----
	- Comercialização		-----	-----
Efeitos	- Na Ciência		-----	-----
	- Na Importância Política		-----	-----
	- Na Comercialização		-----	-----
	- Na Formação		-----	-----
	- No Desenvolvimento Econômico		-----	-----
- Meio Ambiente	-----	-----		

Fonte: Adaptado de Ohayon (2007).

Quanto à ausência dos indicadores de utilização de resultados e de efeitos, não permite mensurar a importância desses resultados para a instituição, ou seja, questões relevantes ficam sem respostas, a exemplo: “os resultados das atividades da Fiocruz são relevantes para a comunidade internacional?”, “essas geram bom retorno financeiro?” ou “quanto dos resultados alcançados geram tecnologia de ponta para o desenvolvimento tecnológico do País?”. A insuficiência do quadro de indicadores não está somente na ausência de alguns deles, mas também na característica limitada dos indicadores presentes.

Observando os indicadores de recursos humanos, não há como saber o tamanho da equipe de pesquisa, nem dos funcionários de apoio. Como os recursos humanos não fazem parte de nenhum programa relacionado ao PPA-2011 do MS, logo não existe a preocupação da instituição em relacionar e monitorar esse tipo de subdimensão. Assim, não há uma relação entre as ações estabelecidas e o quadro de pessoal existente. Nem mesmo é demonstrada a faixa etária do quadro de pesquisadores, o que poderia responder a questões do tipo: se a Fiocruz possui um quadro experiente em termos de tempo de serviço e parte do quadro está prestes a se aposentar, o que indicaria a

necessidade de novas contratações, ou se ocorre o oposto, o quadro é jovem demais, indicando necessidade de treinamento.

Quanto aos recursos financeiros, o modelo atual não informa, por exemplo, o quanto é aplicado em pesquisas por área temática. Essa informação é importante para se determinar qual a política de desenvolvimento de pesquisa da instituição, se todas as linhas de pesquisa têm tratamento equânime, ou se há prioridades entre as áreas de pesquisa. Também não estão discriminados os recursos financeiros aplicados às demais atividades-fim da Fiocruz, como a pós-graduação. Enfim, sem o mapeamento por completo dos recursos que estão à disposição da organização, torna-se menos eficiente o processo de transformação desses recursos nos resultados desejados. No que se refere aos indicadores de gestão, não há indicadores relacionados com o processo de execução orçamentária. Informações quanto ao uso efetivo dos recursos empregados, por exemplo, não são consideradas. Isso é importante para se determinar a real produtividade frente aos recursos empregados.

No que diz respeito aos indicadores de utilização dos resultados, faltam aqueles para mensurar as atividades de comercialização como, por exemplo, a venda de patentes ou o recebimento de *royalties*. Também, pode-se incluir a subdimensão da utilização dos espaços físicos para a obtenção de receitas complementares.

Sobre indicadores estratégicos, é importante ressaltar a ausência de mensuração dos fatores críticos de sucesso (FCS). Para Rockart (1979 *apud* MÜLLER, 2003, p. 37), FCS são áreas essenciais para o sucesso na obtenção das metas e, portanto, a execução das atividades relacionadas deve ser traduzida em indicadores que monitorem seus desempenhos. Os FCS seriam os eventos interventores na obtenção das metas, isto é, condições que devem ser satisfeitas.

Proposta de indicadores complementares para a Fiocruz

O Quadro 8 preenche as lacunas a partir do fornecimento de alguns exemplos de indicadores oriundos da literatura especializada, e algumas proposições do presente estudo que poderiam ser acrescentadas e, conseqüentemente, melhor avaliar as atividades de CT&I da instituição.

Dos 29 indicadores sugeridos no Quadro 8, pode-se afirmar que todos são relativamente fáceis de serem medidos, fazendo com que o custo da medição seja negligenciável frente aos benefícios que podem trazer para a tomada de decisão dos gestores da Fiocruz.

Quadro 8: Proposta de indicadores para a Fiocruz segundo o modelo proposto

Dimensões	Subdimensões	Proposta de indicadores
Recursos (<i>inputs</i>)	-Recursos Humanos	Índice de qualificação do corpo de pesquisadores por título acadêmico
		Índice de utilização de recursos humanos de pesquisadores
	-Recursos Financeiros	Total aplicado em pesquisa por área de pesquisa
		Total aplicado em pesquisa por pesquisador
	-Recursos Materiais e Espaço Físico	Índice de disponibilidade de equipamentos científicos por área de pesquisa
		Índice de disponibilidade de laboratórios
	-Recursos Informativos	Índice de produção de conhecimentos
		Acervo cadastrado na base digital
-Recursos Organizacionais	Número de linhas de pesquisa por grupo temático	
	Índice de produtividade do pesquisador	
Dinâmica das atividades de CT&I (processo)	- Gestão	Tempo de experiência na instituição de pesquisa (por área)
		Grau de projetos abandonados
Resultados Diretos (<i>outputs</i> diretos)	- Educação	Índice de eficiência do mestrado
		Índice de eficiência do doutorado
	- Difusão	Acréscimo do número de alunos na vocação científica
		Acréscimo do número de projetos desenvolvidos
Utilização dos Resultados	- Físicos	Projetos implantados/comercializados/patentes depositadas
	- Bibliométricos	Qualidade da pesquisa
	- Para Comercialização	Novos contratos firmados
		Duração média dos contratos
		Valor médio dos contratos
		Receita média gerada pela venda de equipamentos
		Receita gerada pelos cursos, seminários e demais eventos científicos
Efeitos	- Na Ciência	Aumento no número de artigos e publicações científicas em Física no Brasil
	- Na Importância Política	Aumento do orçamento para atividades de CT&I (em Saúde no Brasil)
	- Na Comercialização	Aumento na demanda por pesquisas pelas empresas (em Biologia no Brasil)
	-No Desenvolvimento Econômico	Receita média do conhecimento
	- Na Formação	Aumento na demanda por cursos de pós-graduação em Saúde – Brasil
	- No Meio Ambiente	Impacto ambiental

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações finais

A avaliação é uma das importantes ferramentas para que a gestão da ciência, tecnologia e inovação seja eficiente e eficaz. Para que seu uso seja eficaz, a avaliação deve estar apoiada basicamente em indicadores verificáveis e confiáveis, e que permitam comparações de desempenho.

Ficou evidenciado que, apesar de a Fiocruz não adotar nenhum modelo de avaliação explícito para a seleção e análise do seu sistema de indicadores programáticos, essa possui de forma estruturada uma gama de indicadores por ações para cada programa institucional. Assim, verificou-se nessa pesquisa que os indicadores de CT&I utilizados pela Fiocruz são pertinentes e permitem comparações

com aqueles de outras instituições nacionais e internacionais. Ressalta-se que o quadro de indicadores utilizado pela Fiocruz apresenta indicadores de recursos humanos deficientes e indicadores de resultados insuficientes para uma avaliação mais completa das atividades de CT&I. O quadro de indicadores utilizado não exprime, de fato, as condições do ambiente no qual a instituição está inserida (condições sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas).

Verificou-se, também, que, mais do que interação, faltou ao quadro de indicadores utilizado pela Fiocruz o conceito de sistema aberto, ou seja, a mensuração necessária dos impactos gerados no ambiente pelas atividades de CT&I desenvolvidas pela instituição.

Portanto, pode-se concluir que o conjunto de indicadores utilizado pela Fiocruz é limitado ao conceito de sistema fechado, isto é, não considera a interação com o ambiente externo. Embora possa ser apontado um indicador de cooperação, esse foi desenvolvido como um indicador de resultado das atividades de CT&I da Fiocruz, e, logo, pode ser definido dentro das dimensões de indicadores de recursos (*inputs*), processos e resultados (*outputs*) diretos e indiretos.

A Fiocruz adotou um sistema de avaliação programática com atribuição de metas aos seus indicadores bastante interessante, relacionado ao PPA–2011 do MS. No entanto, tal sistema mostrou-se frágil devido à falta de indicadores em dimensões que o modelo proposto nesta pesquisa procurou preencher.

O quadro de indicadores utilizado pela Fiocruz não revelou apenas a ausência de dimensões e subdimensões, como as de recursos informacionais, materiais e espaço físico, organizacionais, de utilização de resultados e dos seus efeitos, mas também mostrou a característica limitada dos indicadores presentes no Relatório Anual de Gestão 2011. É nesse sentido que a presente pesquisa sugere a adoção de novos indicadores, visando a contemplar essas dimensões até então negligenciadas.

Dessa forma, pode-se apontar o modelo proposto em substituição ao quadro de indicadores utilizado pela Fiocruz como uma ferramenta avaliativa mais pertinente, por considerar que a instituição exerce suas atividades de CT&I relacionando-se com seu ambiente externo e, por consequência, permite à Fiocruz reorientar-se quanto ao seu papel institucional.

Referências bibliográficas

- BARRÉ, R. The European Perspective on S&T Indicators. *Scientometrics*, v. 38, n. 1, p. 57-70, 1997.
- BERRY, M. M. J.; TAGGART, J. H. Managing technology and innovation: a review. *R&D Management*, Oxford, v. 24, n. 4, p. 341-352, oct. 1994.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FIOCRUZ. *Prestação de Contas Ordinária Anual*. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Rio de Janeiro: Fiocruz, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplan.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=39>>. Acesso em: 6 dez. 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 6 dez. 2013.
- BRISOLLA, S. N. Indicadores para apoio à tomada de decisão. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 221-225, maio/ago. 1998. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ci/v27n2/2729819.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2012.
- _____. Indicadores de Innovación: Los siete pecados capitales. In: IV Taller Iberoamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 1999, México - D.F. *Anais...* Buenos Aires – Argentina: RICYT, 1999. Disponível em: <www.riicyt.edu.ar/interior/normalizacion/IV_taller/brisolla.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2012.
- CLARK, A. Evaluation Research. Thousand Oaks/CA: Sage Publications, 1999, p. 14. In: LIMA, N. P. C. *Avaliação das Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I): Reflexões sobre métodos e práticas*. Brasília/DF: CGEE, 2004, p. 6.
- CONTANDRIOPOULOS, A. P. Avaliar a Avaliação. In: BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F.; CONTANDRIOPOULOS, A. P.; HARTZ, Z. *Avaliação: conceitos e métodos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. Capítulo 12, p. 263-272.
- FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo – 2010*. São Paulo: FAPESP, 2010.
- HADJI, C. *A avaliação, regras do jogo: das intenções aos instrumentos*. 4ª ed. Porto: Porto Editora, 1994.
- LIBERAL, C. G. Indicadores de ciência e tecnologia: conceitos e elementos históricos: *Ciência & Opinião*. Curitiba, v. 2, n. 1/2, jan./dez. 2005. Disponível em: <cienciaeopinio.up.edu.br/arquivos/cienciaeopinio/File/volume3/CienciaOpinio3_art6.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2012.
- MORAES, M. F. DE; OHAYON, P.; LEITÃO, D. M. Indicadores de Avaliação no CENPES/Petrobrás. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 122-128, abr./ jun. 1989.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Medição de atividades científicas e tecnológicas. Manual Frascati. In: *Cadernos de Informação em Ciência e Tecnologia/CNPq*, João Pessoa, n. 2, p. 15, 1978.

- OHAYON, P. Quadro Metodológico para Implementação de um Sistema de Indicadores de Avaliação na FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. In: XVI Simpósio Nacional de Pesquisa de Administração em CT&I, 1991, Rio de Janeiro/RJ. *Anais*. São Paulo: FEA-USP, 1991, p. E81-E104. 1 CD-ROM.
- OHAYON, P. *Modelo Integrado de Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. Projeto de pesquisa, Edital Universal 2004.
- OLIVEIRA, M. M. Conhecendo alguns tipos de pesquisa. In: *Como fazer pesquisa qualitativa*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- ROCKART, J. F. Chief executives define their own data needs. *Harvard Business Review*, Boston, p. 81-92, Mar/Apr 1979. In: MÜLLER, Gisela Regina. *Fatores críticos do sucesso de cursos de graduação*. 2003. 379f. Tese (Doutor em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/778.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2008.
- RUBENSTEIN, A. H. Evaluation of Projects and Programs: Before, During and After. In: *Managing Technology in the Decentralized Firm*. New York: authors Choice Press, 2001, p. 289-342.
- SILVA E SILVA, M. O. (Org.) *Avaliação de Políticas e Programas Sociais – Teoria e Prática*. São Paulo: Veras, 2001.
- VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente/Edusp, 2004, p. 373-423. Capítulo 15, Como planejar a forma de conduzir uma avaliação.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Pierre Ohayon

Doutor (com distinção) em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP). Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contato: pohayon@facc.ufrj.br

Gerson Rosenberg

Doutor em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos pela Escola de Engenharia Química Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atua como Tecnologista em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/MS). Contato: gerson@fiocruz.br

RSP

As comunidades virtuais como instrumento de educação corporativa: estudo de caso no Tribunal de Contas da União

Emmily Flügel Mathias

Universidade de Brasília (UnB)

Gilberto Lacerda Santos

Universidade de Brasília (UnB)

O uso de comunidades virtuais como instrumentos de educação corporativa ainda não se constitui em uma prática comum nas organizações. Apesar do grande número de comunidades disponíveis e das possibilidades de comunicação, interação, troca de conhecimentos e informações que as comunidades virtuais possibilitam, são poucas as situações em que se verifica a sua utilização em situações de educação em meios organizacionais. O presente artigo, decorrente da Tese de Doutorado de Mathias (2010), trata da importância das comunidades virtuais na educação corporativa diante de uma realidade determinada pela sociedade informacional. Assim, parte dos resultados de pesquisa sobre as relações entre educação corporativa, gestão do conhecimento e novas tecnologias da informação, comunicação e expressão, realizada no Tribunal de Contas da União em 2010. A percepção dos participantes da pesquisa e as teorias que discutem questões relacionadas à interatividade e aos processos comunicacionais demonstram que o uso das comunidades virtuais pode representar um importante avanço para a educação corporativa nas organizações.

Palavras-chave: educação corporativa, educação a distância, tecnologia da informação, gestão do conhecimento, sociedade da informação

Artigo recebido em março de 2014. Versão final em julho de 2014.

Comunidades virtuales como herramientas para educación corporativa: un estudio de caso en el Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil)

El uso de comunidades virtuales como instrumento de educación corporativa todavía no constituye una práctica común en las organizaciones. A pesar del gran número de comunidades virtuales y de posibilidades de comunicación, interacción y de intercambio de conocimientos e información por medio de ellas, son pocas las situaciones en que hay su uso en situaciones de educación en medios corporativos. Este artículo, basado en la tesis de doctorado de Mathias (2010), trata sobre la importancia de las comunidades virtuales en educación corporativa en el contexto de la sociedad de la información. Por lo tanto, parte de los resultados de la investigación sobre la relación entre educación corporativa, gestión del conocimiento y tecnologías digitales de la información, comunicación y expresión realizada en el Tribunal de Cuentas de Brasil en 2010. La percepción de los participantes de la investigación y las teorías que tratan sobre temas relacionados con los procesos de interactividad y comunicación demuestran que el uso de comunidades virtuales puede representar un avance importante para la educación corporativa en las organizaciones.

Palabras clave: educación corporativa, educación a distancia, tecnologías digitales de la información, gestión del conocimiento, sociedad de la información

Virtual communities as tools for corporative education: a case study in the Brazilian Audit Court

The use of virtual communities as tools for corporative education is not yet a common practice in organizations, despite the large number of available communities and the possibilities of communication, interaction and exchange of knowledge through them. This article, based on Mathias (2010) doctoral thesis, discusses the importance of virtual communities in corporative education in the context of the Informational Society. The text presents some results from a study about links between Corporative Education, Knowledge Management and New Technologies of Information, Communication and Expression, held at the Brazilian Audit Court, in 2010. The perception of participants and theories that discuss issues related to interactivity and communication processes demonstrates that the use of virtual communities may represent an important advance for corporative education in all organizations.

Keywords: corporative education, distance learning, technologies of information, knowledge management, informational society

Introdução

A educação, vista como um importante condutor da capacidade adaptativa das organizações, opera por meio do desenvolvimento de competências capazes de levar os profissionais a se tornarem cada vez mais aptos a enfrentar os inúmeros desafios, em especial aqueles decorrentes das novas configurações econômicas, sociais e profissionais, resultantes de um novo modelo de sociedade, designado por Castells (2000) como sociedade informacional.

A progressiva redução das distâncias entre os indivíduos, e entre esses e o conhecimento, decorre da inserção, na vida cotidiana e no trabalho, das Tecnologias Digitais de Informação, Comunicação e Expressão (TDICE), termo proposto por Lacerda Santos (2010, 2011), para justificar a existência de tecnologias que ampliam cada vez mais a interação entre pessoas, grupos, organizações e até mesmo sociedades.

Entre elas, destacam-se as comunidades virtuais, ambientes criados para que indivíduos possam comunicar-se e trocar impressões, informações e ideias sobre assuntos específicos. Esse tipo de ambiente pode ser visto de forma mais ampla do que um simples espaço de convivência, assumindo contornos típicos de um ambiente de aprendizagem, desde que a ele sejam acrescidos objetivos educacionais claros, bem como seja garantida uma seletividade de conteúdos, vinculada aos interesses organizacionais, por meio de ações de gestão da relação educativa informal que assim toma forma, conforme explicitam Fernandes e Cirillo (2013).

Já é possível identificar algumas experiências relacionadas à criação desse tipo de comunidade, com fins educacionais, nos ambientes corporativos. São comunidades virtuais, em geral, organizadas a partir de *blogs*, *sites* ou plataformas também utilizadas para hospedar cursos a distância. Permitem uma colaboração *on-line* ou mesmo o registro das participações dos usuários, que podem emitir opiniões, criticar, sugerir alternativas, acrescentar informações ou apenas acessá-las. Todo esse conteúdo pode servir para enriquecer o trabalho ou ser utilizado como uma ferramenta de aprendizagem para os envolvidos, como apontam Sarruf e Silva (2012), abordando as comunidades de prática virtuais e a troca e criação de conhecimentos em micro e pequenas empresas.

Nesse tipo de comunidade, é possível ensinar e aprender sem, necessariamente, a presença de um professor para conduzir o ritmo, o volume e a qualidade da aprendizagem. Esses atributos decorrem do envolvimento dos participantes, da necessidade de aprendizagem que percebem ao terem contato com o conteúdo ou com os demais participantes, assim como do interesse pelo assunto.

No entanto, a promoção da educação nas organizações ainda está vinculada a espaços de aprendizagem preestabelecidos, tais como salas de aula ou auditórios, na modalidade presencial, ou mesmo turmas virtuais, na modalidade a distância. A adoção de estratégias decorrentes das TDICE ainda é vista com certa desconfiança, em especial porque existe uma percepção de que esses ambientes existem para que os indivíduos possam fazer amigos, trocar fotos, conversar, enfim, interagir sobre aspectos que não pertencem ao ambiente profissional ou educacional.

Justamente em função da existência de inúmeros casos de comunidades virtuais nas organizações, destinadas a objetivos de natureza diferenciada, é que se propõe a seguinte questão neste estudo: seriam as comunidades virtuais capazes de colaborar efetivamente com a educação corporativa?

Ao estudar a criação de comunidades virtuais no Tribunal de Contas da União (TCU), instituição pública responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público no Brasil, foi possível perceber que se trata de uma ação inovadora em termos de educação corporativa, mas que ainda enfrenta resistências por parte dos profissionais que fazem parte do que Prenski (2001) chamou de “imigrantes digitais”, ou seja, uma geração que nasceu antes do advento da *internet* e teve que se adaptar às mudanças por ela provocadas. Apesar de fazerem uso das facilidades promovidas pela *internet* e pelas TDICE, trata-se de uma geração que ainda apresenta algum tipo de resistência ao seu uso intensivo, inclusive em situações de aprendizagem, conforme pôde ser constatado no estudo realizado no TCU. Possivelmente, em função disso, as experiências-piloto dessa instituição têm sido desenvolvidas em unidades formadas por profissionais oriundos de uma geração mais jovem, portanto, mais habituada ao convívio com as Novas Tecnologias da Informação, Comunicação e Expressão (NTICES) nos mais diferentes aspectos da vida cotidiana.

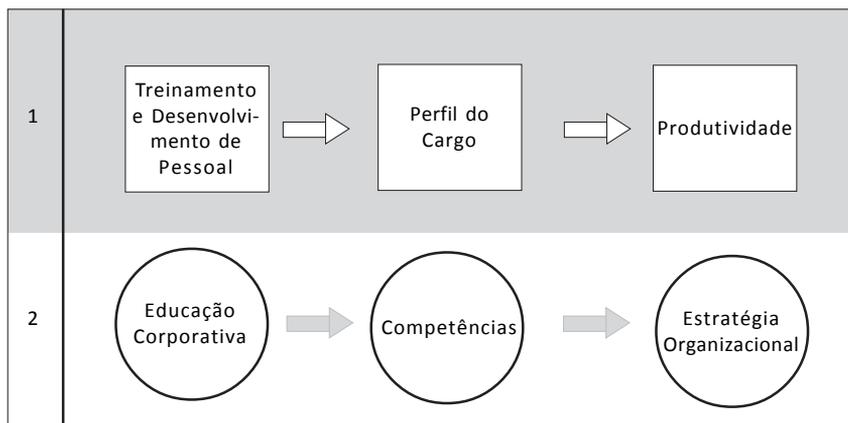
O presente artigo foi elaborado a partir dos resultados da pesquisa realizada por Mathias (2010), que investigou, em caráter exploratório, a gestão do conhecimento, a partir do uso das TDICES, na educação corporativa de uma organização pública, o Tribunal de Contas da União. O método empregado na investigação foi o estudo de caso. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo que, na visão de Günter (2006), eleva a compreensão como princípio do conhecimento, estudando relações complexas, em vez de explicá-las apenas por meio do isolamento de variáveis. Foram utilizados três instrumentos de coleta de dados: (a) coleta de dados secundários nas bases de dados do TCU; (b) entrevistas semiestruturadas com dirigentes; e (c) coleta de dados primários por meio de um

blog. Os resultados foram lançados na base de dados do *software* Hyper Research – Qualitative Analysis Tool – versão 2.7, para serem processados e analisados a partir das categorias previamente definidas.

Desafios da educação corporativa na sociedade informacional

Sociedade informacional é um conceito que retrata a sociedade presente pela sua capacidade de uso da informação, disponível nos ambientes digitais e virtuais, para alavancar os processos de aquisição, criação, disponibilização e compartilhamento do conhecimento, por meio de processos comunicacionais que se revertem em inovação e desenvolvimento. A sociedade é informacional porque faz uso da informação de maneira dinâmica, não apenas como elemento de troca, mas de construção de novos caminhos, fazendo com que a economia não seja mais baseada apenas em bens materiais e capital monetário, mas também no conhecimento que as pessoas dispõem (VALENTE, 2007; BORGES, ABREU, VALENTE, BARANAUSKAS e BONACIN, 2010).

A sociedade informacional trouxe novos desafios ao mundo do trabalho. Segundo Vargas (2003), a demanda por mais aprendizagem, os avanços tecnológicos e a disseminação da informação em larga escala mudaram as perspectivas da educação nas organizações, fazendo com que o modelo tradicional de ensino, que prevaleceu durante séculos, começasse a ser repensado. O ensino tradicional das salas de aula, assim como os demais processos de formação do cidadão e do trabalhador foram estruturados, no passado, de acordo com a lógica da sociedade industrial moderna, que preconizava a especialização do trabalhador para o exercício de cargos específicos com tarefas delimitadas. Tal situação, que caracteriza o modelo de treinamento e desenvolvimento de pessoal, começou a ser modificada quando as organizações passaram a tomar decisões com base em definições estratégicas, considerando não apenas as demandas por produtividade, mas a dinâmica externa determinada pelo mercado, influenciada pela globalização e pelas mudanças de paradigmas típicas da sociedade informacional. Nessa perspectiva, insere-se o modelo de educação corporativa, cuja dinâmica inclui a promoção de ações de aprendizagem intrinsecamente vinculadas à estratégia da organização, promovidas pelas mais diferentes modalidades de ensino-aprendizagem, que ampliam as possibilidades de acesso ao conhecimento. A Figura 1 representa um comparativo da relação existente entre os componentes dos dois modelos citados.



Fonte: MATHIAS, 2010.

Figura 1: Relação entre Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal e Educação Corporativa

Inserir-se nesse contexto, como mais uma das consequências decorrentes das mudanças promovidas pela sociedade informacional, a gestão do conhecimento, representada pela sua criação, codificação e compartilhamento. O conhecimento, produzido interna ou externamente, tem sido uma das formas mais seguras utilizadas pelas organizações para a construção e ampliação dos seus espaços, incluindo nessa perspectiva a revisão dos paradigmas e das formas de introdução de estratégias de mudança planejada. Para Lundvall e Johnson (1994), o conhecimento é o recurso mais fundamental para a competitividade na moderna economia mundial.

A efetividade da gestão do conhecimento depende, em grande parte, das tecnologias da informação que atuam como facilitadoras do processo comunicacional e, ao mesmo tempo, como mecanismos capazes de agregar novas capacidades à inteligência humana. É pelo surgimento de novas formas de comunicação entre os indivíduos, a transmissão de dados e comandos entre unidades e organizações, ou as reuniões a distância que se retrata o avanço da realidade virtual, que ocupa cada vez mais espaços, até então restritos à presença física, no mesmo lugar e no mesmo tempo, de indivíduos mais qualificados. O ensino, as conferências, as consultorias, consultas médicas e até mesmo cirurgias são exemplos de situações em que as novas tecnologias da informação, comunicação e expressão podem modificar a lógica do trabalho e das relações e constituem-se em mecanismos capazes de suportar o aumento da produção e do imenso fluxo de informações que caracteriza a sociedade informacional.

São, portanto, as TDICES as principais responsáveis pela ampliação do acesso à informação e ao conhecimento e elementos essenciais para a adaptação das organizações a essa nova realidade. No contexto deste estudo, as TDICES representam um conjunto de instrumentos e mecanismos digitais, eletrônicos e virtuais que possibilitam a troca de mensagens e informações, a interação social e o posicionamento dos indivíduos diante de situações, fatos ou pessoas com os quais se relacionam, independentemente de tempo ou do lugar onde se encontram. Esse construto foi elaborado a partir da combinação dos conceitos abaixo:

a) informação – refere-se a um fenômeno humano que envolve indivíduos transmitindo e recebendo mensagens no contexto de suas ações possíveis; envolve a interpretação de significados, isto é, a seleção entre as possibilidades semânticas e pragmáticas da mensagem, na perspectiva do receptor;

b) comunicação – trata da interação social por meio de mensagens ou processo pelo qual as relações humanas se realizam; e

c) expressão – pode ser definida como a capacidade do indivíduo de apresentar-se ao mundo, demonstrando seus sentimentos e posicionamentos diante de fatos ou pessoas.

A base para que indivíduos e organizações mantenham-se constantemente atualizados é construída por um processo de aprendizado contínuo, com ênfase no caráter interativo e localizado do aprendizado e da inovação potencializados pelas TDICES, que ampliam as possibilidades de interconexões entre diferentes indivíduos. Por meio das TDICES, é possível utilizar as informações disponíveis para agilizar processos de tomada de decisão, incorporar mudanças, bem como promover o aprofundamento no processo de geração de conhecimentos, o que já começa a se tornar um padrão competitivo genérico.

Observa-se que o uso das TDICES na educação corporativa – em especial nas práticas de educação a distância (EaD); na disseminação das melhores práticas e das “lições aprendidas”, facilitadas pelo uso de redes sociais, *blogs*, bases de pesquisa e outros; no intercâmbio de informações e conhecimento, disponíveis nos portais corporativos, catalisadores de inovações e geração de novos conhecimentos; na criação de comunidades virtuais, facilitadas pelas redes de computadores, nas quais indivíduos e grupos colaboram voluntariamente em função da satisfação de interesses ou solução de problemas – tem facilitado e ampliado as possibilidades de alcance das ações de aprendizagem e da gestão do conhecimento nas organizações, como relata Wenger (2001) e como acontece, por exemplo, no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), onde essa estratégia vem sendo explorada com sucesso, conforme relata Lima (2004).

Em um contexto cuja velocidade e complexidade não permitem mais que se espere pelo melhor momento para se capacitar os funcionários, a educação corporativa, mediada pelas TDICES, surge como um meio para instrumentalizar a mudança, direcionando o foco para resultados organizacionais mais efetivos, por meio da reunião estratégica da aprendizagem e da gestão do conhecimento. Dessa forma, novas maneiras de se conduzir as ações de aprendizagem têm sido testadas, entre elas, a introdução, cada vez mais frequente, de ações realizadas na modalidade a distância (MATHIAS, 2010).

A abrangência da educação corporativa, quando mediada por TDICE, é imensamente aumentada quando as barreiras do tempo e do espaço são ultrapassadas, tendo em vista as inúmeras possibilidades de comunicação oferecidas, a flexibilidade para a participação nas atividades propostas, a inexistência de um local físico onde todos devem dirigir-se em um mesmo horário, a redução dos custos de deslocamento para participar de situações de formação, entre outros, conforme apontam Lastres e Albagli (1999) e Vargas (2003).

Para esses mesmos pesquisadores, outros benefícios podem ser facilmente percebidos nessa relação, além da economia de tempo, redução de custos, maior flexibilidade e ampliação de acesso ao conhecimento. A conversão dos mais variados tipos de informação (incluindo conhecimentos já codificados) para formatos digitais – até mesmo algumas tentativas de reprodução de experiências humanas, como a interação com sons e imagens – permite que tais informações sejam registradas, manipuladas e reproduzidas por máquinas digitais a qualquer momento. É o que Lastres e Albagli (1999) chamam de “vantagem digital”, isto é, uma tradução universal que poupa recursos, é fácil de armazenar, transportar, copiar, medir e manipular.

O processamento, armazenamento, recuperação e comunicação da informação, em qualquer formato, sem interferência de fatores como a distância, o tempo ou o volume, representam uma revolução no modo de se trabalhar e viver junto. Na visão de De Luca (2003), essa condição corresponde ao modelo construtivista sociointeracionista de educação, no qual a aprendizagem se dá de forma autônoma e colaborativa, isto é, por meio da comunicação e da colaboração que ocorre nos ambientes virtuais de aprendizagem (AVA).

São os AVAs que permitem e contribuem para o armazenamento e reutilização do conhecimento, na medida em que possibilitam que o processo de aprendizagem envolva mais de um aprendiz e os registros que ocorrem durante as trocas fiquem disponíveis a todos. Isso implica o desenvolvimento de um forte elo entre a teoria e a prática, uma vez que não se tem apenas o registro do conhecimento puro, mas as interpretações do mundo real e das aplicações daquele conhecimento (LACERDA SANTOS, 2011).

Comunidades virtuais

As TDICEs, como mediadoras dos processos de educação corporativa e, ao mesmo tempo, como instrumentos de aproximação entre os profissionais e os conhecimentos disponíveis, têm exercido um papel essencial relacionando a aprendizagem à gestão do conhecimento. Segundo Castells (2000), tais tecnologias representam um novo paradigma que expressa a essência das transformações tecnológicas e das suas relações com a economia e com a sociedade, cujas características fundamentais ele assim descreve:

a) A informação é a matéria-prima, e o desenvolvimento das tecnologias ocorre para que o homem possa atuar sobre ela e não o contrário.

b) Todas as atividades humanas tendem a ser afetadas diretamente pela tecnologia, porque a informação é parte integrante de toda atividade humana, individual ou coletiva.

c) Há um predomínio da lógica de redes em qualquer tipo de processo.

d) A flexibilidade configura uma das características da tecnologia, pois essa favorece processos reversíveis, permite modificação por reorganização de componentes e tem alta capacidade de reconfiguração.

e) Há uma crescente convergência de tecnologias, principalmente da microeletrônica, telecomunicações, optoeletrônica, computadores e da biologia, interligando as áreas e transformando-as em categorias de análise de todos os processos.

Para Werthein (2000), de todas as características do paradigma da tecnologia da informação, a flexibilidade é a que mais se relaciona com o conceito de aprendizagem. A capacidade de reconfiguração do sistema permite a incorporação da mudança, tanto no âmbito das organizações quanto na capacidade de adaptação dos trabalhadores, consumidores, usuários e produtores. Para o autor, isso coloca a questão da formação continuada como um requisito da sociedade informacional. A revolução da educação, promovida pela disponibilidade de recursos que a tecnologia da informação fornece, sofreu um maior impulso quando as novas possibilidades de comunicação começaram a ser disponibilizadas.

Nesse contexto, as comunidades virtuais possibilitam o acesso ao conhecimento, assim como a colaboração em torno de determinados temas. Embora as TDICEs sejam meios de acesso ao conhecimento, o seu uso adequado, isto é, a capacidade de escolha acertada desses meios em função dos objetivos educacionais pretendidos pode influenciar os resultados de aprendizagem pretendidos e, pela lógica, a melhoria do desempenho organizacional. O próprio ciberespaço pode ser considerado um ambiente virtual de aprendizagem, dada a sua natureza aberta e

flexível. Com isso, os conceitos de colaboração, cooperação e interatividade passam a ser contemplados nas comunidades virtuais (MATHIAS, 2010).

Ao estimular a criação de comunidades virtuais, o TCU inova ao adotar mecanismos típicos de uma abordagem sociointeracionista, utilizando as TDICES como recursos de aprendizagem. Essa abordagem tem como fundamento os estudos desenvolvidos por Vygotsky, Wallon, Piaget e outros, segundo os quais, o indivíduo aprende pela interação com o outro. Faz uso de artefatos, como a tecnologia, fruto da evolução da sociedade, que possibilita o confronto entre o conhecimento de um e de outro, promovendo o seu desenvolvimento cognitivo. É nessa perspectiva que se criam as redes de cooperação entre indivíduos, que permitem a construção coletiva do conhecimento, base dos processos de aprendizagem das comunidades virtuais do tribunal. Trata-se de uma abordagem normalmente identificada em ambientes de educação formal e que consiste em um movimento inovador quando se trata de situações de educação corporativa, como a abordada neste texto.

Para a criação dessas comunidades virtuais, o tribunal incentiva o uso dos recursos do Ambiente Virtual de Educação Corporativa do TCU (AVEC-TCU), em especial os fóruns, cujo conteúdo fica armazenado e pode ser utilizado na melhoria dos cursos já editados, visto que a qualidade e a variedade das participações são significativas. Trata-se de uma estratégia de explicitação de temas por meio de fóruns de discussão temáticos, temas esses que serão empregados na melhoria dos cursos de formação continuada ou na criação de novos cursos, os quais podem, por sua vez, alimentar novos fóruns de discussão e novas comunidades virtuais. A efetividade e o impacto dessa estratégia de explicação e de exploração de conhecimentos dos membros da cadeia de valor do TCU são continuamente avaliados, tanto ao final de cada curso quanto em discussões específicas nos próprios fóruns de discussão.

De acordo com a Secretaria de Obras do TCU, que mantém duas comunidades virtuais, praticamente todos os servidores utilizam o ambiente virtual, especialmente no período entre março e julho, quando ocorre o maior número de auditorias. Essas comunidades virtuais são utilizadas como meio para que os servidores interessados possam fazer perguntas, discutir procedimentos, linhas de raciocínio, debater acerca de posicionamentos divergentes, entre outros. Apesar de parecerem meros instrumentos facilitadores do trabalho, tais comunidades virtuais começaram a ser percebidas como ferramentas de aprendizagem e passaram a representar uma evolução no uso das TDICES no TCU, assim como uma evolução na perspectiva pedagógica que sustenta a educação corporativa do tribunal, segundo avaliação de 36,14% dos participantes da investigação aqui relatada. Hoje, por meio

dessas e de outras comunidades virtuais, tem-se a oportunidade de registrar as participações nos fóruns e de torná-las disponíveis para futuros acessos. Alguns tópicos são discutidos semanalmente, como os relacionados à jurisprudência; por isso, estão sempre atualizados e podem ser acessados quando necessário. As estratégias de moderação são diversas e variam de acordo com o público envolvido nas comunidades virtuais e com os objetivos visados pelos gestores de pessoas e de conhecimento no ambiente do TCU. Nessa perspectiva, determinados temas requerem uma moderação mais contundente e cotidiana, enquanto que outros permitem que os participantes discutam mais livremente, até mesmo sem necessidade de moderadores gerando atividades e propondo temas novos. O princípio do conteúdo significativo é o principal agregador de valor às comunidades virtuais em foco, o que tanto atrai novos participantes quanto os fideliza em discussões que são pertinentes e que, claramente, contribuem com a produção ou com a explicitação de conhecimentos úteis para o tribunal.

A pesquisa realizada no ambiente do TCU por Mathias (2010) revela que, em situação de educação corporativa, as pessoas aprendem melhor sozinhas, mas criam conhecimentos em espaços coletivos. Dos respondentes, 55,42% afirmam haver um intenso compartilhamento de conhecimentos entre as áreas, daí a importância de se estimular a criação de ambientes que não apenas sirvam como mediadores dos processos comunicacionais, mas que possibilitem o armazenamento de informações e conhecimentos importantes para o tribunal e para seus beneficiários. Até mesmo porque 66,27% dos respondentes afirmam que aprendem mais estudando sozinhos, o que demonstra que a disponibilidade e o acesso aos conteúdos de interesse, por si só, já representam importantes elementos da aprendizagem. Cabe às organizações o desenvolvimento de estratégias capazes de identificar, selecionar e organizar esses espaços; isso porque as possibilidades das NTICEs são inúmeras, assim como os canais de acesso à informação; entretanto, nem sempre o conteúdo disponível interessa a um determinado contexto, tornando essencial a vinculação entre a estratégia organizacional e a gestão do conhecimento.

Na organização pesquisada, 61,45% dos servidores afirmam criar conhecimentos e reconhecem que esses são convertidos em normas ou leis, que beneficiam a própria instituição. No entanto, para 22,89% deles, o compartilhamento do conhecimento ainda é dificultado por razões ligadas ao poder conferido àqueles que o detêm. Entretanto, os dados revelam que isso não ocorre nas ações de aprendizagem, porque, nesses ambientes, 84,34% dos respondentes veem com bons olhos as trocas e as participações dos colegas. Dessa forma, a criação de espaços onde as pessoas possam, além de trocar ideias e

informações, produzir e acessar conhecimentos pode representar um estímulo para o estabelecimento de relações cada vez mais colaborativas na organização, em especial se a eles estiverem vinculados propósitos educacionais claros.

Conclusões

A questão central deste estudo, referente à capacidade das comunidades virtuais colaborarem com a educação corporativa nas organizações, repousa na forma como o aprendizado é visto na sociedade informacional. A amplitude do acesso ao conhecimento, aliada à autonomia da busca e do acesso, subvertem a lógica das aulas programadas e dos temas delimitados, encontrados tanto na modalidade presencial quanto na modalidade a distância dos treinamentos tradicionais. As inúmeras possibilidades de interação e troca de informações proporcionadas pelas TDICEs rompem as barreiras do acesso ao conhecimento e, simultaneamente, desafiam os limites da hierarquia, colocando o indivíduo em confronto com a organização e consigo mesmo.

Se, conforme demonstrou a pesquisa, informação e conhecimento são atributos que conferem poder àqueles que os detêm, as TDICEs tanto podem subverter as antigas estruturas organizacionais quanto terem o seu uso restrito aos limites suportados pela cultura da organização. Nesse sentido, é possível que o poder do conhecimento individualizado seja gradativamente substituído pelo poder do pertencer, adquirido por aqueles que participam intensamente da lógica da sociedade informacional. Como membros de comunidades virtuais e diferentes redes de relacionamento, os indivíduos tornam-se mais visíveis em uma sociedade altamente complexa, onde não existem mais distâncias e onde o individual e o coletivo se confundem. Mais visíveis, esses indivíduos podem assumir papéis de destaque na organização, semelhantes aos fenômenos de audiência e popularidade de artistas, políticos, blogueiros, impulsionados pelos recursos das TDICEs. Tal fenômeno, no contexto das organizações, estimula uma visibilidade interna que, diferentemente das relações hierárquicas tradicionais – em que os participantes são selecionados a partir de critérios específicos –, expõe aqueles que mais fazem uso das TDICEs e torna invisíveis aqueles que as ignoram.

Ao assumirem parte da responsabilidade pela formação dos trabalhadores, as organizações precisam se estruturar para gerenciar a tensão entre as novas competências dos indivíduos, que, com o auxílio das TDICEs, podem adquirir conhecimentos de forma autônoma, e a necessidade de adaptação da sua estrutura, processos, política e, principalmente, da sua cultura em uma sociedade informacional.

Para sobreviver no contexto da sociedade informacional, a organização precisa enfrentar diversos desafios. Entre eles, ser capaz de promover educação corporativa potencializando o uso das TDICEs, em especial, na criação de espaços colaborativos, como as comunidades virtuais, para que os indivíduos possam colocar em prática seus conhecimentos e agregar valor ao patrimônio de conhecimentos da organização.

Referências bibliográficas

BORGES, M.; ABREU, J; VALENTE, J. A.; BARANAUSKAS, M. C.; e BONACIN, R. Aprendizagem em empresas na era das tecnologias digitais. In *Anais do Congresso Brasileiro de Informática na Educação*, João Pessoa (PB), v. 1, p. 126-138, 2010.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DE LUCA, R. Educação a distância: ferramenta sob medida para o ensino corporativo. In: SILVA, M. A. *Educação online: teorias, práticas, legislação, formação corporativa*. São Paulo, Edições Loyola, 2003.

FERNANDES, F. e CIRILLO, M. A. Redes Sociais Digitais: apontamentos e reflexões quanto sua interação com a cultura e comunicação organizacional. Anais do V Seminário Internacional de Pesquisas em Comunicação, Universidade Federal de Santa Maria, 2013.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 22, n. 2, p. 201-210, maio-ago. 2006.

LACERDA SANTOS, G. Ensinar e Aprender no Meio Virtual: Rompendo Paradigmas. *Educação e Pesquisa*, v. 37, n. 2, p. 307-320, 2011.

_____. Formar professores para a educação mediada por tecnologias: elucidação da problemática por meio de seis investigações acadêmicas. In: LACERDA SANTOS, Gilberto e ANDRADE, Jaqueline Barbosa Ferraz de (org.). *Virtualizando a escola: migrações docentes rumo à sala de aula virtual*. Brasília: Liber Livro, 2010.

LASTRES, H. e ALBAGLI, S. *Informação e Globalização na Era do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LIMA, M. P. Comunidades de Aprendizagem em Meios Organizacionais. *Revista Latinoamericana de Tecnologia Educativa*, v. 3, n. 2. Acessado em 12/05/2014. Disponível em <http://campusvirtual.unex.es/revistas/index.php/relatec/article/view/163/153>.

LUNDEVALL, B. e JOHNSON, B. Why all this fuss about codified and tacit Knowledge? *Industrial and Corporate Change*, nº 2, p. 245-62, 2003.

MATHIAS, E. F. *Um estudo sobre a relação entre o uso das NTICE na Educação Corporativa e a Gestão do Conhecimento de uma instituição pública: o caso do TCU*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, 2010.

PRENSKY, M. *Do They Really Think Differently? On the Horizon*. Vancouver: NCB University Press. v. 9, n. 6, 2001.

SARRUF, P. G. e SILVA, H. F. N. Comunidades de prática virtuais e a troca e criação de conhecimentos em micro e pequenas empresas. *DataGramaZero – Revista de Informação –*, v. 13, n. 1, fevereiro de 2012. Acessado em 12/05/2014. Disponível em http://www.dgz.org.br/fev12/Art_02.htm.

VALENTE, J. A. A crescente demanda por trabalhadores mais bem qualificados: a capacitação para a aprendizagem continuada ao longo da vida. In: VALENTE, J. A.; MAZZONE, J.; BARANAUSKAS, M. C. C. (Eds). *Aprendizagem na era das tecnologias digitais*. São Paulo: Cortez, 2007.

VARGAS, M. R. M. Educação a distância no contexto da mudança organizacional. In: Lima, S. M. V. (Org.). *Mudança organizacional: Teoria e Gestão*. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

WENGER, E. C.; SNYDER, W. M. *Comunidades de Prática: a fronteira organizacional*. Aprendizagem Organizacional. Harvard Business Review: Editora Campos, 2001. p. 9-26.

WERTHEIN, J. A sociedade da informação e seus desafios. *Ciência e Informação*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, 2000.

Emmily Flügel Mathias

Doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), consultora em educação corporativa e diretora da empresa Insight Consultores. Contato: emmily@insight-consultores.com.br

Gilberto Lacerda Santos

Doutor em Sociologia do conhecimento científico e tecnológico pela Universidade de Brasília (UnB) e Ph.D. em Educação pela Universidade Laval (Canadá). É professor associado IV da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Contato: glacerda@unb.br

Relação entre custos, desempenho e variáveis educacionais do ensino fundamental: um estudo de caso em Ibiporã-PR

Benilson Borinelli

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Saulo Fabiano Amâncio-Vieira

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Letícia Fernandes de Negreiros

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Renata Storti Pereira

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Raony Rolim Galvão Pereira

Universidade Estadual de Londrina (UEL)

O presente artigo buscou analisar as relações entre os custos e o desempenho das unidades escolares no município de Ibiporã-PR. Como referencial teórico, aborda o uso dos custos na administração pública, bem como índices que mensuram o desempenho educacional. A pesquisa caracteriza-se como descritiva, de abordagem quantitativa, desenvolvida via estudo de caso. Como universo, têm-se as 13 escolas de ensino fundamental, anos iniciais, da cidade de Ibiporã-PR. Apresenta, como resultado, a média do custo mensal por aluno que é de R\$ 271,31. Por meio da análise de correlação de *Spearman*, notou-se que nenhuma das variáveis consideradas estava significativamente correlacionada ao Ideb. No entanto, outras correlações demonstraram dados interessantes, como, por exemplo, a correlação negativa entre custo social e a experiência média dos professores. O fato é que, por ser negativa a correlação, se demonstra que quanto maior o custo social da escola, menos professores experientes se têm nela.

Palavras-chave: administração municipal, administração da educação, educação básica, indicador de desempenho, estudo de caso

Artigo recebido em dezembro de 2013. Versão final em julho de 2014.

Relación entre costes, desempeño y variables educacionales de la enseñanza básica: un estudio de caso en Ibiporã/PR (Brasil)

Este trabajo investiga la relación entre los costos y el rendimiento de las unidades escolares en el municipio de Ibiporã/PR. El Marco teórico aborda el uso de los costos en la administración pública y los índices que miden el desempeño educativo. La investigación se caracteriza por ser descriptiva, de enfoque cuantitativo, desarrollado a través de estudio de casos. A medida que el universo tiene 13 escuelas primarias, los primeros años, la ciudad de Ibiporã. Presenta, como resultado, el costo promediomensual por alumno, que es de R\$ 271,31. A través del análisis de correlación de Spearman, se observó que ninguna de las variables consideradas se correlacionó significativamente con el Ideb. Sin embargo, otras correlaciones revelaron datos interesantes, como la correlación negativa entre coste social y la experiencia media de los docentes. El hecho es que por ser negativa, la correlación demuestra que cuanto mayor es el coste social de la escuela, menos experientes docentes hay en ella.

Palabras clave: administración municipal, administración de la educación, educación, educador de desempeño, estudio de caso

The relations between costs and performance of school units in the municipality of Ibiporã/Paraná (Brazil)

This paper investigates the relations between costs and performance of school units in the municipality of Ibiporã/PR. The theory is based in the use of costs in public administration and indicators that measure educational performance. This study is characterized as descriptive, with a quantitative approach developed through case study. The study's universe is made of 13 elementary schools, in the city of Ibiporã. The results show that the average monthly cost per student is R\$ 271.31. An analysis of Spearman revealed that none of the variables considered were significantly correlated with the Basic Education Development Index (IDEB). However, other correlations have shown interesting data, such as the negative correlation between Social Cost and the average qualification of the teachers. The negative correlation shows that as the social cost of a school increases, there are less qualified teachers in it.

Keywords: local government, educational management, elementary school, performance indicator, case study

Introdução

Desde a década de 1960, a inserção da contabilidade de custos já estava prevista no Decreto – Lei nº 220 (BRASIL, 1967), demonstrando a importância de se conhecer os custos dos serviços públicos. Entretanto, a apuração dos custos ainda não é realidade no setor público brasileiro, tendo apenas casos isolados que fazem uso de um sistema de custos.

Todavia, movimentos recentes apontam para a tendência da adoção do sistema de custos pelos governos, inclusive em nível estadual e municipal. Como parte desse movimento, tem-se a institucionalização do princípio da eficiência na Constituição Federal em 1988, a criação da Lei da Transparência em 2000, e a homologação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal em 2010, conforme detalhamento de Machado e Holanda (2010).

Assim, com essas reformas da administração pública, vislumbra-se a contabilidade de custos como um “instrumento de apuração de resultados e de aferição da competitividade das atividades empreendidas pelo governo” (PIGATTO *et al.*, 2010, p. 823). Tais ideias estão inseridas na necessidade da gestão pública de se tornar mais eficiente, com mecanismos de controle mais transparentes e flexíveis, sendo mais orientada para resultados, e essa necessidade exige implementação de indicadores de desempenho (BORGES; MARIO; CARNEIRO, 2012).

No entanto, essas mudanças apresentam grandes desafios para a administração pública em seus diferentes níveis, sendo que o contexto de pouca utilização das informações de custos no processo de tomada de decisão é mais acentuado na esfera municipal.

Considerando tais aspectos, buscou-se identificar, dentro da gestão municipal, os setores da administração pública que tivessem uma maior alocação de recursos. Dessa forma, optou-se pelo setor educacional, tanto pelo volume de recursos alocados quanto pela sua importância para o desenvolvimento econômico e social dos municípios.

Tendo em vista esse contexto, buscou-se nesse artigo analisar as relações entre os custos, o desempenho e outras variáveis educacionais das unidades escolares no Município de Ibiporã-PR. Para tanto, adaptou-se a metodologia de apuração de custos em escolas municipais desenvolvida no âmbito do Programa Anual de Fiscalização Social (PAF), promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), juntamente com a Universidade Estadual de Londrina (UEL), conforme relatório técnico de Carvalho *et al.* (2012).

Como medida de desempenho escolar, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um instrumento criado pelo Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007, que agrega o fluxo escolar dos alunos e a média de desempenhos nas avaliações em um único índice sintético e assimilável, que permite rastrear e controlar a qualidade educacional das unidades educacionais nos municípios. Além disso, complementando a análise de desempenho, será considerado como apoio o indicador de aprendizado adequado.

Dessa forma, este estudo justifica-se por fomentar a discussão da relação entre custos e desempenho escolar, podendo essa comparação contribuir como uma forma de avaliação da gestão adequada de custos nas escolas, comparando-a com o desempenho escolar dos alunos, permitindo mensurar se as mudanças nas alocações de custos podem influenciar nos resultados. Também permite que a população acompanhe os resultados, verificando se os gastos de recursos públicos estão sendo alocados adequadamente para otimizar os resultados nos serviços oferecidos pelo governo, especificamente no sistema da educação.

Visando a atingir o objetivo proposto, o artigo está estruturado em cinco seções, iniciando com essa introdução. Posteriormente, o referencial teórico abrange os custos na administração pública e índices utilizados como avaliação de desempenho. Em sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, a apresentação e análise de dados e, por fim, as considerações finais, destacando os resultados importantes da pesquisa.

Referencial teórico

A presente seção inclui tópicos referentes a custos na administração pública, bem como índices que mensuram o desempenho educacional.

Custos na administração pública

Com os desencadeamentos da Revolução Industrial, além da contabilidade financeira, a contabilidade de custos passou a ser utilizada para a tomada de decisões dentro das organizações industriais. Com o crescimento das empresas, a competitividade, e a distância entre o administrador e ativos e pessoas administradas, a contabilidade de custos tornou-se um eficiente instrumento de gestão, passando a ser caracterizada como contabilidade gerencial. Organizações e empresas não industriais passaram a explorar a contabilidade de custos, a fim de aumentar seu potencial para o controle de sua gestão e, até mesmo, para as tomadas de decisões organizacionais (MARTINS, 2008).

A necessidade de controle passou a ganhar destaque devido ao aumento da complexidade organizacional e à importância que os custos têm dentro desse

contexto. Nesse sentido, define-se a ação de controlar como a forma de se “conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar atitudes para sua correção” (MARTINS, 2009, p. 305). Esse conceito pode ser aplicado aos setores e atividades das empresas, inclusive no setor público. Conforme o mesmo autor, pode-se dizer que a empresa tem controle dos seus custos quando os conhece, verifica se estão dentro do planejado, analisa as divergências e pratica medidas de correção dos desvios. Assim, Martins (2008) conclui que o sistema de custos tem grande relevância para obtenção de controle nas organizações e que dispor de um sistema de custos não é suficiente, mas necessário; o sucesso das informações depende principalmente do pessoal que está envolvido com o sistema.

Tendo em vista que o sistema de custos é um recurso gerencial, verifica-se que não somente as organizações privadas o utilizam, visto que a contabilidade de custos nas entidades públicas auxilia no controle, e previne falhas orçamentárias e sanções associadas, demandando práticas contábeis sofisticadas, pois há um paradigma que estabelece que as entidades públicas devem se autossustentar e competir por recursos (OSBORNE; GAEBLER, 1992; GORE, 1993 *apud* CARDOSO; AQUINO; BITTI, 2011).

Concomitantemente, Horngren (2004 *apud* ALMEIDA, BORBA; FLORES, 2009) destaca que qualquer tipo de organização pode utilizar a contabilidade de custos, entre elas, as empresas industriais, organizações na área de prestações de serviços, comércio e inclusive organizações sem fins lucrativos. Os gestores dessas organizações têm em comum a preocupação com o dinheiro a ser gasto e recebido, orçamentos a preparar e a necessidade da otimização dos recursos, utilizando-se de sistemas de controles para esse fim.

No âmbito da administração pública, Rezende, Cunha, e Bevilacqua (2010) verificam em seu estudo o motivo da importância de se adotar um sistema de informações sobre custos. Os autores afirmam que “há várias razões para a adoção de procedimentos que permitam aferir os custos do governo, mas a mais importante delas é que, sem que se conheçam os custos das políticas e programas executados pelo setor público, é impossível saber se o dinheiro do contribuinte está sendo bem utilizado” (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010, p. 964).

De acordo com os mesmos autores, para saber se os recursos vindos do pagamento dos impostos estão sendo utilizados de maneira adequada, é necessário comparar os custos com os resultados, respondendo a algumas perguntas. Citam como exemplo a melhoria no desempenho escolar comparada aos custos, com as seguintes questões: a melhoria no desempenho escolar está

sendo obtida ao menor custo possível ou existe algum desperdício? Com o mesmo recurso aplicado, podem-se obter melhores resultados?

Ainda segundo Rezende, Cunha, e Bevilacqua (2010), com as informações referentes a custos, o governo pode tomar providências para melhorar a qualidade do gasto público. A população também pode se mobilizar para pressioná-lo a tomar as providências necessárias para as melhoras. Isso também induz à transparência do gasto público, possibilitando um controle democrático sobre as prioridades na utilização dos recursos públicos em relação à qualidade dos serviços prestados à população.

Apesar da sua importância, o governo brasileiro não dispõe atualmente dessa informação. Por se concentrar nos fluxos de caixa, as informações atualmente geradas pela contabilidade pública indicam quanto foi gasto em um determinado programa em um dado período, por exemplo, um ano, mas não o seu real custo. Para aferir o custo é necessário saber, por exemplo, o valor dos materiais empregados na prestação dos serviços (medicamentos e outros no caso da saúde), a depreciação de equipamentos e instalações, o custo do pessoal empregado, inclusive os encargos previdenciários, e demais gastos com o funcionamento do órgão encarregado de prover os serviços, como energia e comunicações (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010, p. 964).

Por se tratar da administração pública, em que seu principal objetivo não é a obtenção de lucros como nas organizações privadas, um dos benefícios do uso de um sistema de custos nesses tipos de organizações está voltado para a melhor aplicação de recursos, promovendo distribuição eficiente dos gastos públicos para atender ao maior número de “clientes” (PEREIRA; SILVA, 2003).

Desta forma, percebe-se que mais do que alocar recursos, o governo deve atentar-se ao resultado da aplicação desses recursos, verificando se tem, de fato, gerado como efeito uma melhora na qualidade de vida dos cidadãos. Nesse sentido, a avaliação de desempenho das políticas públicas vem se destacando cada vez mais, a fim de subsidiar o planejamento, controle e avaliação da gestão pública. Atentos à necessidade de avaliação dos serviços públicos, inúmeros indicadores têm surgido para esse fim, sendo que o tópico abaixo aborda alguns dos principais indicadores de desempenho educacional.

Desempenho educacional e social

Diversas iniciativas do governo, do setor privado e terceiro setor surgiram nos últimos anos com intuito de melhorar a educação pública no Brasil. Essas iniciativas deram origem ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em março

de 2007 pelo Ministério da Educação (MEC), introduzindo o Ideb, que estabelece metas de desempenho para a educação (SIMIELLI, 2013).

De acordo com o portal do Ideb, o Inep criou o Ideb com o intuito de permitir traçar metas para a qualidade da educação nos municípios, agregando o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações em um único índice sintético. Trata-se de um índice que mede aprendizagem e fluxo dos alunos nas unidades escolares, obtido por meio das médias de desempenho nas avaliações do Inep: o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), dados da aprovação escolar, por intermédio do Censo Escolar e a prova Brasil, realizada nos municípios. Esse índice permite à sociedade acompanhar as políticas públicas em prol da qualidade da educação, pois dá lugar a uma comparação nacional entre os municípios. Em razão de parte de seu cálculo se basear na Prova Brasil/Saeb, que possui um número mínimo de alunos inseridos, escolas com menos de 20 alunos matriculados nas séries do Ensino Fundamental avaliadas não têm seu Ideb calculado.

Ainda segundo o portal do Ideb, o índice pode variar de 0 a 10, sendo seu cálculo feito pela multiplicação do indicador de fluxo escolar pelo indicador de desempenho, com o indicador de fluxo escolar variando de 0 a 1 e o de desempenho de 1 a 10. O indicador do fluxo escolar é calculado pelas médias de aprovações de todos os anos do nível de ensino, ou seja, um indicador igual a 1 significa uma taxa de aprovação de 100% em todos os anos do ensino fundamental, por exemplo.

As avaliações do Inep nas escolas são feitas pelo Saeb, que é composto por duas avaliações complementares que são realizadas a cada dois anos. A primeira é a Avaliação Nacional da Educação Básica, que realiza seus testes em uma amostra previamente calculada, em áreas urbanas e rurais, em escolas públicas e privadas, com alunos matriculados no quinto e nono ano do ensino fundamental. A segunda é a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, que é aplicada como censo a alunos da rede pública do ensino fundamental.

As secretarias de educação tinham em suas mãos somente o rendimento médio dos alunos e a sua distribuição por escola em níveis da escala Saeb. Como a média normalmente não é representativa e a escala utilizada pelo Saeb é de difícil entendimento, essas informações são pouco utilizadas. Tendo em vista essa realidade, alguns pesquisadores tomaram a iniciativa de tratar os dados da Prova Brasil, permitindo que a sociedade tomasse conhecimento sobre seu potencial. O professor Francisco Soares definiu quatro níveis de proficiência a partir da escala Saeb. Outra iniciativa foi a da ONG Todos Pela Educação, que propôs uma linha de corte na mesma escala; dessa forma, alunos acima dessa

linha possuem aprendizado adequado para as competências avaliadas. Com isso, surgiu o portal QEdU, por meio de duas equipes: a Meritt e a Fundação Lemann. A criação do *site* foi realizada entre dezembro de 2011 até outubro de 2012, pelas duas equipes (QEDU, 2012). O portal QEdU possui uma base de dados sobre a qualidade do aprendizado em cada escola, em que seu principal indicador é o aprendizado adequado, medido de acordo com o número de pontos obtidos na Prova Brasil. Dessa forma, os alunos são distribuídos em quatro níveis: Insuficiente, Básico, Proficiente e Avançado. Os valores são mostrados em escala percentual; quanto menor o valor percentual, mais as escolas precisam avançar para melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem esperada.

O estudo em questão trará observações a respeito do Ideb e do aprendizado adequado no Município de Ibiporã, visto que esses índices são medidos por escola.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, de abordagem quantitativa, desenvolvida via estudo de caso. Como universo, têm-se as 13 escolas de ensino fundamental, anos iniciais, da cidade de Ibiporã. No entanto, duas dessas escolas não participaram da avaliação do Ideb 2011; logo, foram desconsideradas no momento de analisar a relação custo e desempenho.

Tendo em vista que, dos últimos exercícios, apenas os dados de 2011 encontravam-se mais bem organizados para todos os elementos-componentes dos custos das escolas e como esse também foi o ano do último Ideb divulgado, optou-se por esse ano para a coleta de dados.

Para coleta de dados, foi realizada uma reunião em Ibiporã com o controlador do município. Nessa reunião apresentou-se o objetivo do estudo, e, após o consentimento da pesquisa, houve uma explicação de como os respondentes deveriam proceder no preenchimento da planilha estruturada.

Essa planilha continha tanto dados técnicos sobre a educação do município, especialmente sobre o ensino fundamental (como o número de alunos, de professores, anos de experiência dos professores, entre outros), quanto dados referentes aos principais custos educacionais (valores ligados à pessoal e merenda). É importante destacar que os dados solicitados tinham como foco sua vinculação em cada unidade escolar.

Dados secundários também foram considerados nesta pesquisa, a saber: valores liquidados dos orçamentos municipais disponibilizados na base de dados do TCE/PR, bem como a nota do Ideb por escola, disponível no *site* do MEC/Inep, e a percentagem do aprendizado adequado, divulgada pelo *site* QEdU.

Os valores repassados pelo TCE/PR dizem respeito a custos referentes ao transporte, material de consumo e manutenção da subfunção ensino fundamental. Essas contas também entram no cálculo do custo por aluno e, por ter uma menor representatividade, serão calculadas utilizando como critério de rateio o número de alunos por escola.

Vale ressaltar que para este estudo foram apurados os custos diretos por escola, utilizando-se, para a coleta e análise dos dados, a metodologia da pesquisa de Carvalho *et al.* (2012) executada pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) juntamente com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), que buscou apurar os custos das unidades escolares do ensino fundamental (anos iniciais) do Município de Londrina para relacionar com os indicadores de desempenho das mesmas escolas. O método de apuração de custos utilizado foi o custeio direto. No entanto, alguns ajustes foram realizados como aprimoramento do método utilizado.

Primeiramente, seguindo o princípio da materialidade/relevância, optou-se por desconsiderar os custos com água, energia e telefone, uma vez que sua representatividade, conforme achado de Carvalho *et al.* (2012), não chega aos 2% dos custos totais. Desse modo, não justificaria o esforço dos gestores municipais para organizar tais dados por escola. Outro custo que também não foi pedido para o município foi o custo com dedetização, uma vez que o próprio trabalho de Carvalho *et al.* (2012) menciona que poucas escolas possuem esse gasto, que também é irrisório.

Ademais, a apuração do custo com transporte também foi diferente. Em Londrina, cidade considerada no estudo de Carvalho *et al.* (2012), o transporte escolar é terceirizado e o valor adotado foi o valor contratual. Para Ibiporã, o valor com transporte foi repassado pelo TCE/PR referente à subfunção ensino fundamental. Dessa subfunção, os desdobramentos considerados para a soma do transporte foram: etanol, gasolina, outros combustíveis lubrificantes automotivos, manutenção e conservação de veículos, diesel e material para manutenção de veículos.

A metodologia de Carvalho *et al.* não considerava na remuneração de pessoal os valores de férias e 13º salário; porém, neste estudo, esses valores foram acrescentados.

O restante dos itens levados em conta para o cálculo permaneceu conforme as prerrogativas da metodologia de Carvalho *et al.* (2012).

Após essas considerações e com o preenchimento e envio da planilha por parte da controladoria de Ibiporã, foi realizada a conferência dos dados, sendo reenviada a planilha para algumas informações faltantes. Com todos os dados esclarecidos, os mesmos foram organizados no *Software Microsoft Excel* para o cálculo do custo por escola.

Para a análise dos dados, em particular da correlação, os dados foram exportados para o *Software IBM SPSS Statistics V20*. Considerando-se o número de observações, optou-se pelos testes não paramétricos, seguindo as prerrogativas de Hair *et al.* (2005).

Apresentação e análise dos dados

Os dados são apresentados e discutidos nos seguintes tópicos: “Custo por aluno do ensino fundamental” e “A relação custo/aluno e o Ideb”.

Perfil do município e custo por aluno

O Município de Ibiporã localiza-se na mesorregião norte-central do Estado do Paraná e possui população estimada em 48.198 habitantes (Censo 2010). Seu IDH-M em 2010 foi de 0,726, situando-se na faixa de IDH alto (IDH-M entre 0,7000 e 0,799) (BRASIL, 2013). O Ideb médio do município, de acordo com o Inep, foi de 5.2 na rede de ensino municipal, anos iniciais, em 2011.

Para o cálculo dos custos diretos, foram considerados: remuneração dos professores, custo da merenda (custo com gêneros alimentícios e com a remuneração da mão de obra de cozinha – cozinheiros e auxiliares), remuneração de outros funcionários (como seguranças, assistente de obras e limpeza, entre outros que trabalham nas escolas). Esses custos foram alocados diretamente por escola. Os custos com transporte, manutenção e materiais de consumo foram rateados, utilizando-se como critério de rateio o número de alunos por escola.

Dessa forma, verificou-se que 93,37% dos custos apurados foram alocados sem a necessidade de rateio. Outros custos, como os relacionados à Secretaria da Educação do município, não foram utilizados para o cálculo nesse estudo, uma vez que são custos indiretos.

Portanto, seguindo tais especificações chegou-se ao custo direto por escola, conforme Quadro 1, no qual também consta a nota do Ideb por escola, bem como a porcentagem do aprendizado adequado.

Conforme o Quadro 1, verifica-se que a média dos custos diretos por aluno é de R\$271,31 mensais. Observa-se que o menor custo é de R\$ 170,58, na escola 6, e o maior custo é de R\$ 428,95, na escola 10.

É importante destacar que as escolas 3, 7, 10 e 12 são escolas de período integral, o que pode justificar seus custos elevados. Entretanto, a escola 3 apresenta custo próximo à média das demais. Outra possibilidade para o maior custo/aluno das escolas 7 e 12 é que são escolas de pequeno porte, com cerca de 76 e 77 alunos

Quadro 1: Custo, Ideb e nível de aprendizado das escolas municipais de Ibiporã/PR

	Nome da Escola	Custo Direto	IDEB	Aprendizado adequado	
				Matemática	Português
1	Aldivina M de Paula E M Profa e Fund	187,63	4.9	42%	45%
2	Alice R Botti Schmitt e M Profa e F	242,96	4.6	25%	25%
3	Almerinda F do Nascimento e M Pfa e F	286,64	5.6	43%	46%
4	Carlos A Guimaraes e M Prof e Fund	234,95	5.4	43%	47%
5	Galdina F Goncalves e M Prof e Fund	327,88	4.2	18%	27%
6	Helena Hatsue Kakitani e M Profa e F	170,58	5.8	55%	59%
7	Humberto A C Branco e M Pres Mal e F	337,64	-	-	-
8	Ivanildes G Nalim e M Profa Ens Fund	289,89	5.1	31%	38%
9	Maria I R de Mello e M Profa e Fund	196,31	5.4	54%	50%
10	Mario de Menezes e M Pref Ed Inf Fund	428,95	-	-	-
11	Rotary Club e M Ens Fund	232,58	5.8	56%	59%
12	Sebastiao Luiz de Oliveira e M e F	397,47	4.9	37%	47%
13	Vera Lucia P Casagrande e M Profa e Fun	193,57	5.0	50%	32%
	Valores Médios	271,31	5.2	41%	43%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

concluintes, respectivamente. Enquanto as outras escolas possuem porte maior, que vão de 143 ao máximo de 391 alunos.

Já em relação ao Ideb, verifica-se que a média municipal é de 5.2, e que duas escolas (6 e 11) possuem maior valor, com o índice de 5.8. Enquanto o menor Ideb é de 4.2, na escola 5.

Verifica-se que a média do município em 2011 foi de 41% dos alunos com aprendizado adequado em Matemática. A escola com menor média no município possui apenas 18% dos alunos com aprendizado adequado e na escola com maior média, 56%, mais da metade dos alunos desenvolveram as habilidades esperadas na série avaliada. Já em Português, a média do município é de 43% do aprendizado adequado. A menor média é de 25% e a maior é de 59% em duas escolas.

As escolas identificadas pelos números 7 e 10 no Quadro 1 não possuem valor calculado do Ideb em 2011, conforme consta no *site* do Inep/MEC. A ausência da

nota Ideb provavelmente ocorreu por essas duas escolas não terem número mínimo de 20 alunos matriculados na série avaliada. Como o Ideb é um fator que fará parte da correlação entre os custos, as duas escolas citadas acima serão excluídas do restante da análise. Ao realizar essa exclusão, a média mensal dos custos diretos por aluno passa de R\$ 271,31 para R\$ 250,95, conforme Quadro 2.

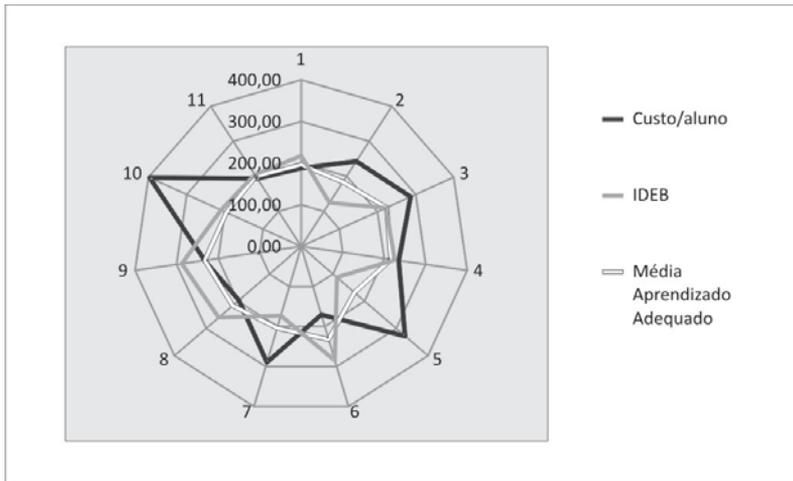
Quadro 2: Custo direto por escola

	Nome da Escola	Custo direto
1	Aldivina M de Paula e M Profa e Fund	187,63
2	Alice R Botti Schmitt e M Profa e F	242,96
3	Almerinda F do Nascimento e M Pfa e F	286,64
4	Carlos A Guimaraes e M Prof e Fund	234,95
5	Galdina F Goncalves e M Prof e Fund	327,88
6	Helena Hatsue Kakitani e M Profa e F	170,58
7	Ivanildes G Nalim e M Profa Ens Fund	289,89
8	Maria I R de Mello e M Profa e Fund	196,31
9	Rotary Club e M Ens Fund	232,58
10	Sebastiao Luiz de Oliveira e M e F	397,47
11	Vera Lucia P Casagrande e M Profa e Fun	193,57
	Valores Médios	250,95

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa.

Prosseguiu-se com a verificação da relação entre o custo total mensal por aluno, a nota do Ideb e o indicador de aprendizado adequado. Para tanto, o Gráfico 1 ilustra os resultados das 11 escolas consideradas.

As escolas estão representadas pelo número a elas atribuído no Quadro 2. Assim, analisando a relação entre o custo/aluno e o Ideb, percebe-se que não necessariamente as escolas que possuem maior custo com aluno são aquelas que têm maior desempenho. Por exemplo, a Escola 5 é a segunda com maior custo/aluno; no entanto, é a escola com pior desempenho verificado tanto no Ideb, com o valor de 4.2, quanto no indicador de aprendizado adequado, possuindo uma média de 23% do aprendizado considerado como adequado para as séries avaliadas no ensino fundamental. Tal índice é considerado um nível “Insuficiente”, pois apenas 1 em cada 5 alunos aprendeu o que era esperado para a série avaliada. Verificou-se, ainda, que apenas três escolas estão com a média de aprendizado



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Gráfico 1: Relação entre custo/aluno, Ideb e média do aprendizado adequado

adequado acima de 50%, que é considerado um nível “Proficiente” de aprendizado, ou seja, mais da metade dos alunos avaliados desenvolveram as habilidades esperadas, e nenhuma das escolas do município apresentam aprendizado adequado superior a 75%, ou seja, nenhuma delas se enquadra no nível “Avançado” de aprendizado. Apesar de ser apenas uma verificação, tal fato indica a necessidade de outras investigações para que se possam fazer maiores inferências.

Além disso, para a análise dos custos, esses foram divididos e classificados de três maneiras: custos pedagógicos, custos sociais e custos administrativos. Os custos pedagógicos compreendem os custos com professores e materiais de consumo; nos custos sociais estão os custos com merenda (mão de obra de cozinha e gêneros alimentícios) e transporte, restando os custos com mão de obra de outros funcionários e custos com manutenção, classificados como custos administrativos.

Nota-se que a maior aplicação dos recursos financeiros nas escolas corresponde aos custos pedagógicos, com 72% dos custos. Os custos sociais representam 12% dos custos e são superados pelos custos administrativos, com 16% dos custos diretos totais.

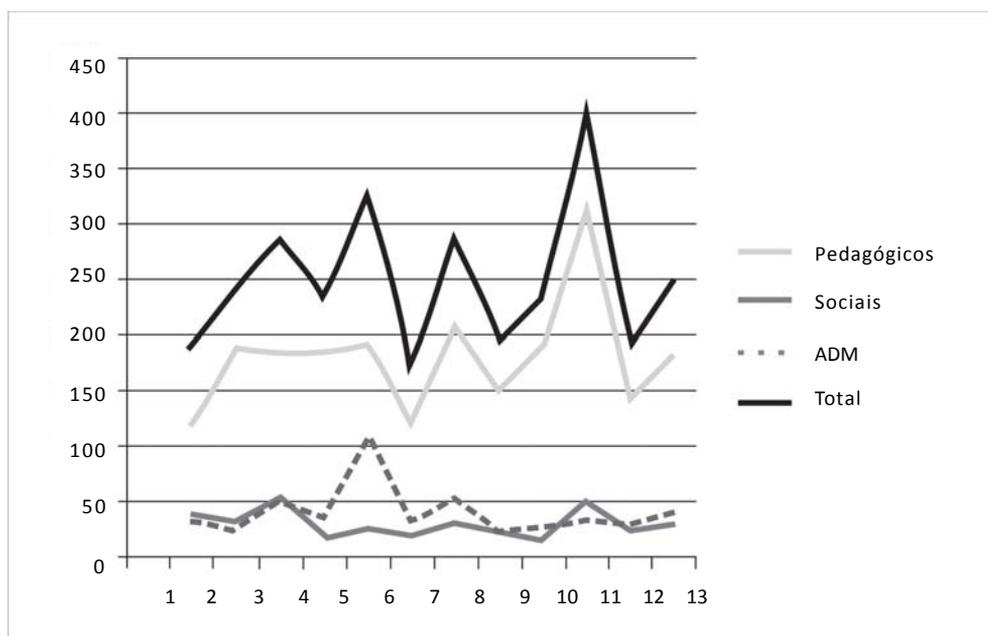
A seguir, o Gráfico 2 ilustra o custo total por aluno, bem como os custos separados pela classificação mencionada no Quadro 3.

No eixo ‘x’ estão representadas as 11 escolas do Município de Ibiporã; já no eixo ‘y’ visualiza-se o custo por aluno mensal. Desta forma, fica claro o quanto o custo pedagógico é representativo quando comparado ao custo total.

Quadro 3: Classificação dos custos por escola

	Nome da Escola	Pedagógicos	Sociais	Adm	Total
1	Aldivina M de Paula e M Profa e Fund	R\$ 118,71	R\$ 36,34	R\$ 32,58	R\$ 187,63
2	Alice R Botti Schmitt e M Profa e F	R\$ 188,17	R\$ 30,39	R\$ 24,40	R\$ 242,96
3	Almerinda F do Nascimento e M Pfa e F	R\$ 184,86	R\$ 51,52	R\$ 50,26	R\$ 286,64
4	Carlos A Guimaraes e M Prof e Fund	R\$ 184,92	R\$ 16,68	R\$ 33,35	R\$ 234,95
5	Galdina F Goncalves e M Prof e Fund	R\$ 192,28	R\$ 24,91	R\$ 110,68	R\$ 327,88
6	Helena Hatsue Kakitani e M Profa e F	R\$ 119,31	R\$ 20,90	R\$ 30,37	R\$ 170,58
7	Ivanildes G Nalim e M Profa Ens Fund	R\$ 209,08	R\$ 28,74	R\$ 52,06	R\$ 289,89
8	Maria I R de Mello e M Profa e Fund	R\$ 150,43	R\$ 21,94	R\$ 23,94	R\$ 196,31
9	Rotary Club e M Ens Fund	R\$ 190,35	R\$ 16,38	R\$ 25,84	R\$ 232,58
10	Sebastiao Luiz de Oliveira e M e F	R\$ 316,37	R\$ 49,23	R\$ 31,87	R\$ 397,47
11	Vera Lucia P Casagrande e M Profa e Fun	R\$ 141,94	R\$ 22,75	R\$ 28,88	R\$ 193,57
	Valores Médios	R\$ 181,49	R\$ 29,07	R\$ 40,39	R\$ 250,95
	Representatividade Média	72%	12%	16%	100%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Gráfico 2: Custo total por aluno x Classificação dos custos

Outro dado que chama atenção é o alto custo administrativo da escola 5, que chega a R\$ 110,68, sendo a mediana dessa variável o valor de R\$ 31,90. Tal custo é alto, uma vez que a escola possui um elevado número de funcionários administrativos, se comparada a outras escolas. Enquanto essa conta com 31 funcionários administrativos e 33 professores, a média nas outras escolas é de 6 funcionários e 18 professores.

Também são relevantes para o estudo fatores como a relação aluno por professor e anos de experiência dos professores, para verificar se há alguma influência desses indicadores no Ideb. Esses indicadores estão relacionados no Quadro 4.

Quadro 4: Experiência média e relação aluno por professor

	Nome da Escola	Experiência – Média - Profs. (Anos)	Relação Aluno/Prof.
1	Aldivina M de Paula e M Profa e Fund	8,93	17,21
2	Alice R Botti Schmitt e M Profa e F	6,44	10,91
3	Almerinda F do Nascimento e M Pfa E F	5,33	11,92
4	Carlos A Guimaraes e M Prof e Fund	12,38	13,31
5	Galdina F Goncalves e M Prof e Fund	9,55	11,85
6	Helena Hatsue Kakitani e M Profa e F	6,62	17,46
7	Ivanildes G Nalim e M Profa Ens Fund	8,63	10,00
8	Maria I R de Mello e M Profa e Fund	13,72	15,21
9	Rotary Club e M Ens Fund	14,00	11,83
10	Sebastiao Luiz de Oliveira e M e F	11,10	7,70
11	Vera Lucia P Casagrande e M Profa e Fun	9,07	12,29
	Valores Médios	9,62	12,70

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Nota-se que a média de experiência dos professores é de 9,62 anos, o valor mínimo de anos de experiência é de 5,33, enquanto o valor máximo é de 14 anos. Já em relação ao número de alunos por professor, o valor médio é de 12,70. A escola com menos alunos por professor tem o valor de 7,70 e a com mais alunos por professor tem o valor de 17,46.

Para melhor entendimento da complexidade escolar, o tópico a seguir traz a correlação do custo por aluno e outras variáveis que influenciam o desempenho dos alunos.

A correlação do custo/aluno e outras variáveis

Em síntese, o município apresenta o seguinte perfil quanto aos fatores considerados ilustrado no Quadro 5.

Quadro 5: Síntese do perfil do município

Variáveis/Medidas	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão
Ideb	11	4,2	5,8	5,2	0,50
Custo aluno	11	170,58	397,47	250,95	68,98
Custo pedagógico	11	118,71	316,37	181,49	54,36
Custo social	11	16,38	51,52	29,07	12,06
Custo adm.	11	23,94	110,68	40,39	25,16
Aluno/prof.	11	7,70	17,46	12,70	2,96
Experiência docente	11	5,33	14,00	9,62	2,92

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Trabalhou-se com a média e os valores mínimo e máximo para melhor ter um panorama das diferenças entre as unidades escolares. O valor de “n” igual a 11 refere-se às 11 escolas analisadas que tiveram seus resultados apurados pelo Ideb.

Por meio da análise desses dados, destaca-se, no caso da experiência dos docentes, por exemplo, que o município conta com professores com média de 9,62 anos de experiência. Mas enquanto uma escola possui uma média de professores com 5,33 anos de experiência, outra escola possui professores mais experientes, com 14 anos. Da mesma forma, a heterogeneidade entre as escolas permanece nas variáveis relativas ao custo, bem como no valor da nota Ideb.

Posteriormente, buscou-se verificar a existência de correlação entre as seguintes variáveis:

- Ideb
- Custo total
- Custo pedagógico
- Custo social
- Custo administrativo
- Indicador aluno/professor
- Média de experiência dos professores

Para tanto, utilizou-se do *Software IBM SPSS Statistics 2.0*. Por não ter um grande número de observações, optou-se pela análise de correlação não paramétrica de *Spearman*, obtendo como significativas as correlações descritas no Quadro 6.

Quadro 6: Correlação das variáveis significativas

Variáveis	Correlação de coeficiente	Sig. (2 extremidades)
Custo total e aluno/professor	-0,836	0,001
Custo pedagógico e aluno/professor	-0,920	0,000
Custo social e experiência docente	-0,600	0,051

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa.

Nota-se que nenhuma das variáveis consideradas está significativamente correlacionada ao Ideb, fato que demonstra a complexidade ao se falar em educação de qualidade, uma vez que diversos fatores influenciam o rendimento escolar do aluno.

No entanto, tais correlações demonstram dados interessantes e até mesmo confirmam afirmações do senso comum. A relação entre o custo total e o indicador de aluno/professor é uma associação negativa, sendo que, quanto mais alunos por professor, menor será o custo total. Da mesma forma ocorre a correlação entre o custo pedagógico e o indicador de aluno/professor.

Pode-se dizer que a observação mais interessante dessa análise diz respeito à correlação custo social e experiência média dos professores. Apesar dessa não ser tão altamente significativa como as demais, ela é considerável. O fato é que por ser negativa a correlação, demonstra que, quanto maior o custo social da escola, menos professores experientes há nela. Uma possível indicação é que, quando o custo social é maior, mais precária é a região onde a escola está inserida, e pelo fato de os professores mais experientes, muitas vezes, terem a opção de escolha do local de trabalho (escola) quando há remanejamento de vagas e preferirem ficar em escolas inseridas em um contexto de melhor padrão.

Considerações finais

O presente artigo buscou analisar as relações entre os custos, o desempenho e outras variáveis educacionais das unidades escolares no Município de Ibiporã-PR.

Conforme dados apresentados, tem-se que 93,37% dos custos apurados foram alocados sem a necessidade de rateio. A média do custo mensal por aluno é de

R\$ 271,31 mensais, considerando as 13 escolas de ensino fundamental do município. Entre essas, a que apresenta menor custo despense R\$ 170,58 por aluno a cada mês, sendo que o maior custo é de R\$ 428,95.

Ao analisar a relação entre os custos/aluno, o Ideb e o aprendizado adequado, percebe-se que não necessariamente as escolas que possuem maior custo com aluno são aquelas que têm maior desempenho.

Complementarmente, dividiram-se os custos em custos pedagógicos, custos sociais e custos administrativos. Verificou-se que a maior aplicação dos recursos financeiros nas escolas corresponde aos custos pedagógicos, com 72,04% dos custos. Os custos sociais representam 12,40% dos custos e são superados pelos custos administrativos, com 15,56% dos custos diretos totais.

Além disso, para melhor entendimento da complexidade escolar, foi realizada a correlação do custo por aluno e outras variáveis que influenciam o desempenho dos alunos. Por não ter um grande número de observações, optou-se pela análise de correlação não paramétrica de *Spearman*.

Como resultado, notou-se que nenhuma das variáveis consideradas estava significativamente correlacionada ao Ideb, fato que demonstra a complexidade do fenômeno – educação de qualidade, uma vez que diversos fatores influenciam o rendimento escolar do aluno.

Observou-se também que os professores mais experientes tendem a estar nas escolas que apresentam os menores custos sociais por aluno. Como o custo social pode ser um indicativo sobre o contexto em que a escola está inserida, entende-se que os professores mais antigos na carreira municipal, muitas vezes, optam por exercer a docência em escolas localizadas nos bairros com menores índices de vulnerabilidade social.

Sabe-se que as conclusões deste estudo são limitadas, com um número restrito de observações. Todavia, o trabalho contribui ao explorar um tema pouco discutido no campo da educação, que é a relação entre custo direto e desempenho educacional.

Desta forma, este estudo contribui para o fomento da apuração de custos no setor público. Além disso, reafirma a importância de relacionar os gastos públicos com os resultados obtidos, promovendo a busca pela qualidade no uso do recurso. Ademais, espera-se que o artigo inspire novas investigações sobre o custo dos serviços públicos, inclusive em outros setores que também demandam grande dispêndio de recurso.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, André Graf de; BORBA, José Alonso; FLORES, Luiz Carlos da S. A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do estado de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 579-607, mai./jun.2009.
- BRASIL. *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013; Perfil Ibioporã*. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/perfil/ibipora_pr> Acessado em: 08/08/2013.
- _____. Presidência da República. *Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 08/08/2013.
- BORGES, B. Thiago; MARIO, C. Poueri; CARNEIRO, Ricardo. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 569-491, mar./abr. 2013.
- CARDOSO, Ricardo L.; AQUINO, André Carlos B.; BITTI, Eugenio José da S. Reflexões para um framework da informação de custos do setor brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1565-1586, set./out. 2011.
- CARVALHO, S. C. et al. Proposição de metodologia de apuração de custos de unidades escolares para fins de produção de indicadores de gestão de escolas do ensino fundamental (de 1º ao 4º ano): um estudo a partir da experiência da cidade de Londrina-PR. In: Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. (Org.). *Projeto PAF Social: Coletânea de Trabalhos de Pesquisa em Indicadores de Gestão Pública Municipal*. 1ª ed. Curitiba: 2012, v. 1, p. 15-128.
- HAIR JR., J. F. et al. *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 21 Jun. 2013.
- _____. *Prova Brasil*. 2011. Disponível em: <<http://provabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12/08/2013.
- MACHADO, N.; HOLANDA, V.B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, nº 4, p.791-820. 2010.
- MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. 9ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.
- PEREIRA, J. R. T.; SILVA, A. C. A importância da implantação de sistema de custo para a gestão do setor público. In: Congresso Brasileiro de Custos, 10, 2003. *Anais...* 2003.
- PIGATTO, José Alexandre M. et al.. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010.

QEDU – APRENDIZADO EM FOCO. *Ibitiporã. Explore*. 2011. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/cidade/2581-ibitipora/explorar?/?/grade=5&discipline=2&dependence=3&zoom=2&sort=name&sortDirection=asc&visualization=isotope>>
Acesso em: 14/08/2013.

_____. O que é o QEDU? Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/sobre>>
Acesso em: 14/08/2013.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010.

SIMIELLI, Lara. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 567-586, maio/jun. 2013.

Benilson Borinelli

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e docente do programa de mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: benilson@uel.br

Saulo Fabiano Amâncio-Vieira

Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho e docente do programa de mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: saulofav@gmail.com

Letícia Fernandes de Negreiros.

Mestra em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: leticia_negreiros@hotmail.com

Renata Storti Pereira

Mestranda do programa de mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: restorti@hotmail.com

Raony Rolim Galvão Pereira

Discente do curso de graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Contato: raonyrolim@gmail.com

Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso

Marcelo Silva Cunha

Universidade Católica de Brasília (UCB)

João Souza Neto

Universidade Católica de Brasília (UCB)

Nos últimos anos, na esfera pública federal brasileira, os órgãos de controle externo e interno vêm enfatizando e estimulando a adoção de estruturas de governança de tecnologia da informação (GTI) junto a toda administração pública federal (APF). O presente trabalho identificou, avaliou (com a participação de especialistas em GTI na APF), e classificou os fatores críticos de sucesso (FCS) para a atuação dos comitês de GTI da APF em dois níveis: estratégico e diretivo. Partiu-se de uma lista universal com quarenta FCS, extraída da literatura especializada, e promoveu-se a avaliação desses por meio do método Delphi. No decorrer das rodadas Delphi, novos FCS foram incluídos pelos especialistas na lista original. Ao final da pesquisa, obteve-se uma lista ordenada por importância relativa de dez FCS para os comitês estratégicos de GTI na APF e doze FCS para os comitês diretivos de GTI na APF.

Palavras-chave: administração pública, governança de TI, governança corporativa, tecnologia da informação

Artigo recebido em janeiro de 2014. Versão final em julho de 2014.

Comité de gobernanza de tecnología de la información en la administración pública federal brasileña: factores críticos de êxito

En los últimos años, la esfera pública federal brasileña, los órganos de control interno y externo han hecho hincapié y fomentado la adopción de marcos de gobernanza de TI (GTI) a lo largo de toda la administración pública federal (APF). Este trabajo ha identificado, evaluado (con la participación de expertos en el GTI APF), y clasificado los factores críticos de éxito (CSF) para el trabajo de los Comités GTI APF en dos niveles estratégico y directivos. A partir de una lista universal de cuarenta FCS, extraída de la literatura, se promovió la evaluación de estos a través del método Delphi. Durante las rondas Delphi, nuevos FCS fueron incluidos por los expertos en la lista original. Al final del estudio, se obtuvo una lista ordenada por importancia relativa de diez FCS para los Comités Estratégicos GTI y doce en la APF FCS para los Comités Directivos GTI en la lista de APF.

Palabras clave: administración pública, gobernanza de tecnología de la información, gobernanza corporativa, tecnologías digitales de la información

IT Governance Committees in the Brazilian public sector: the critical success factors

In recent years, in the Brazilian Public sector, the Internal and External Control Agencies have been stressing and encouraging the adoption of IT governance frameworks (ITG) along the entire Federal Public Administration (FPA). This paper has identified, assessed (with the participation of experts in IT Governance in the Brazilian Public Sector), and classified the Critical Success Factors (CSF) for the work of the ITG Committees on two levels: strategic and directive. Starting from a universal list of forty CSF extracted from the specialized literature, an assessment of these was conducted using the Delphi Method. During the Delphi rounds, new FCS were included by experts in the original list. At the end of the study, a list in order of relative importance of ten CFS for ITG Strategic Committees and twelve CFS for ITG Directive Committees was obtained.

Keywords: public administration, IT governance, corporate governance, information technology

Introdução

Hoje, as organizações dependem sobremaneira da efetividade das suas áreas de tecnologia da informação (TI) e, algumas, até mesmo para sua sobrevivência. No entanto, apesar de seu avanço e maturidade, essas tecnologias inseridas nos contextos organizacionais são percebidas como onerosas e dissociadas das missões, objetivos estratégicos e metas organizacionais. Não se percebe um claro retorno de valor da TI.

Contrapondo tudo isso, a governança de tecnologia da informação (GTI) está relacionada ao uso racional e efetivo de TI para sustentar e garantir o cumprimento dos interesses estratégicos das organizações e, nesse sentido, se apresenta como prática capaz de mitigar esse aparente desgoverno.

Estudo do Instituto de Governança da Tecnologia da Informação – ITGI (2004, p.6) revelou que mais de 80% dos CIOs (*Chief Information Officer* – Diretor de TI) reconhecem a necessidade de uma GTI melhor, a fim de endereçar adequadamente a estratégia da organização.

Pesquisa de Weill e Ross (2004, p.3) confirmou a importância da GTI, mostrando que empresas com GTI considerada superior têm um ganho 20% superior às aquelas com governança insuficiente, diante de objetivos estratégicos similares.

No Brasil, Walton Alencar Rodrigues, Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União durante o biênio 2007-2008, por sua vez afirmou (BRASIL, 2008b, p.5):

Um dos grandes desafios da Administração Pública Federal na atualidade é a elevação do seu grau de governança. O Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, tem um papel de destaque no aperfeiçoamento dessa área. Nesse contexto, a governança de tecnologia da informação (TI) é essencial para que se atinja esse objetivo. A TI é o verdadeiro motor das organizações modernas, podendo tanto impulsioná-las muito adiante como emperrar o seu progresso.

Tem-se, portanto, que a necessidade e a oportunidade da GTI é ponto bem aceito, no que diz respeito à APF. Mas como abordá-la de forma pragmática e efetiva? Luftman (2003, p.164) pontua que o estabelecimento de comitês diretivos de TI é considerado como “boa prática” de mecanismos de GTI para a tomada de decisões relacionadas aos investimentos e uso de TI na organização. Caporarello (2008, p.41) considera esses comitês diretivos de TI como a estrutura-chave do sistema de GTI e que, dessa maneira, esses comitês espelham o papel estratégico da TI na organização.

Nos últimos anos, a literatura acadêmica destaca, entre os diversos mecanismos de GTI, aqueles baseados em grupos colegiados de profissionais: comitês de GTI

(HUANG, ZMUD e PRICE, 2010; NFKU e RUSU, 2010; PRASAD, HEALES e GREEN, 2009; ALI e GREEN, 2005; GUPTA e RAGHUNATHAN, 1989; NOLAN e MCFARLAN, 2005; DOUGHTY, 2002; KARIMI *et al.*, 2000), sendo esse o objeto deste estudo.

É importante salientar que existe uma grande profusão de nomes para esses comitês e os mais comumente encontrados são comitê estratégico (*Strategic*), comitê diretivo (*Steering*), comitê de supervisão (*Oversight*). Doravante se fará genericamente referência a esse mecanismo como comitê de GTI (CGTI).

No âmbito da APF, a utilização desses comitês de GTI é corroborada tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, em suas deliberações e normativos, exoram a necessidade imperativa da constituição, implantação e o pleno funcionamento desses comitês de GTI.

Assim, numa época em que a TI tornou-se fator indispensável para habilitar os governos a oferecerem serviços melhores aos seus cidadãos, de forma mais ética, transparente, eficiente e sustentável, sob um prisma econômico, ambiental e social, tem-se que a GTI desponta como uma *capacidade crítica* para o setor público e suas lideranças, em busca de criar e entregar mais valor para os seus cidadãos por meio do uso efetivo da TI.

Revisão da Literatura

Foi realizada pesquisa bibliográfica utilizando a base de artigos científicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)¹. Nessas bases científicas, foram realizadas buscas, sem a definição de horizonte histórico, nas seguintes áreas de conhecimento: Multidisciplinares, Ciências Sociais Aplicadas e Engenharias. Colheram-se ao todo resultados de buscas em 20 (vinte) bases.

Outros valiosos recursos, como as bases de teses e dissertações de universidades no Brasil (PUC-Rio, UCB, UFF, UFRGS, UFRJ, UFSC, UnB e USP) e no Exterior (África do Sul: Nelson Mandela Metropolitan University e University of Pretoria; Austrália: Macquarie University e Queensland University of Technology; Portugal: Universidade do Minho e Universidade Técnica de Lisboa) também foram utilizados.

Nesta pesquisa não foram identificados na literatura trabalhos que estudem, por meio de métodos qualitativos e/ou quantitativos, a atuação desses comitês na APF brasileira.

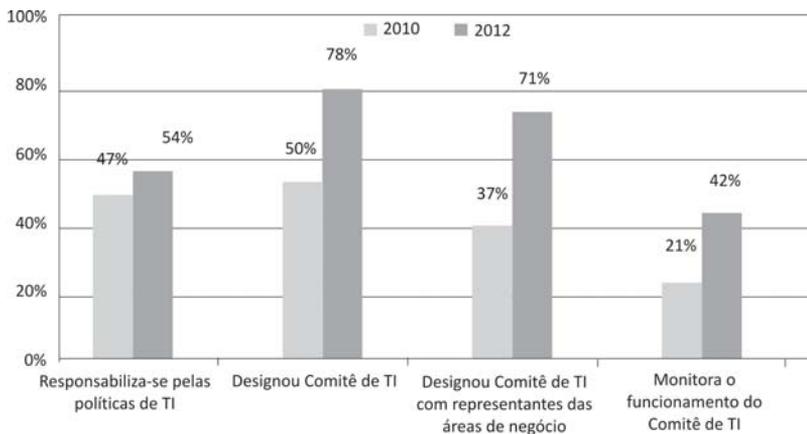
¹ A base de artigos mencionada está disponível em www.periodicos.capes.gov.br

Contextualização do Problema

O Tribunal de Contas da União (TCU), nos últimos cinco anos, com base nos orçamentos anuais cada vez maiores (decorrentes do uso intensivo e maciço de TI), na complexidade do tema e na ocorrência frequente de irregularidades e denúncias, passou a debruçar-se sistematicamente sobre o emprego e as contratações de tecnologia da informação e comunicações (TIC) realizadas pelos órgãos públicos da APF.

Como parte desse trabalho sistemático, e diante das diretrizes traçadas pelo Acórdão nº 1.603/2008 – TCU-Plenário (BRASIL, 2008a, p. 49), realizou-se no ano de 2012 o Levantamento de Auditoria da TC nº 007.887/2012-4, cujo objeto de fiscalização é a GTI na APF (BRASIL, 2012). Esse levantamento se deu num universo de 350 órgãos jurisdicionados ao TCU, com um total de 286 que responderam a ambos os levantamentos: o de 2010 e o de 2012. Esses órgãos foram submetidos a um questionário *off-line* com 36 questões, subdivididas em 494 itens, contemplando as oito dimensões do GesPública (BRASIL, 2005): liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos e resultados. O GesPública é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e foi criado com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País.

A Figura 1 apresenta a comparação dos resultados obtidos em 2010 e 2012 relativos à estrutura de governança de TI dos órgãos.



Fonte: TCU (BRASIL, 2012, p. 5).

Figura 1: Gráfico comparativo dos resultados obtidos em 2010 e 2012 relativos à estrutura de governança de TI dos órgãos.

Conforme se pode constatar, houve evolução no índice em relação ao levantamento anterior, haja vista que, em 2012, 78% dos participantes declararam ter designado um comitê de TI, contra 50% em 2010. Contudo, conclui o TCU, ainda é preocupante, em face dos riscos decorrentes da inexistência desse tipo de comitê, que 22% dos avaliados ainda não o tenham estabelecido. Além disso, entre os que estabeleceram o comitê, 71% designaram representantes da área de negócio, o que representa evolução em relação a 2010, que indicava apenas 37%. Por outro lado, apenas 42% monitora o funcionamento do comitê, situação que indica melhora em relação ao levantamento anterior (21%), mas pouco significativa, haja vista que 58% das instituições ainda não acompanham e avaliam as atividades dos comitês (BRASIL, 2012, p. 5).

Formulação da Questão de Pesquisa

Haja vista a falta de efetividade percebida dos comitês de GTI dos órgãos da APF brasileira, cabe então a seguinte questão de pesquisa: como os órgãos da APF brasileira podem melhorar a atuação de seus comitês de GTI?

Objetivo Geral

É objetivo geral da presente pesquisa: identificar os fatores críticos de sucesso (FCS) que possibilitem melhorias na atuação dos comitês de GTI na APF brasileira e avaliá-los junto a especialistas em GTI.

Governança corporativa de tecnologia da informação

Van Grembergen e De Haes (2009, p.3) definem e posicionam a governança de tecnologia da informação (GTI) em uma organização qualquer, seja ela do setor privado ou público. Segundo estes autores:

a **Governança Corporativa de Tecnologia da Informação (GCTI)** é parte integrante da Governança Corporativa (GC) e endereça a definição e implementação, na organização, de processos, estruturas e mecanismos relacionais que habilitam tanto o pessoal de negócio quanto o pessoal de TI a executarem suas responsabilidades em suportar o alinhamento estratégico e a criação de valor de negócio a partir dos investimentos habilitadores da TI. (VAN GREMBERGEN; DE HAES, 2009, p.3) (siglas e grifos nossos)

A ISO, em 2008, também trilhou esse caminho com a publicação do padrão mundial ISO/IEC 38.500:2008 (*Corporate Governance of Information Technology*) que, em seus seis princípios, estabelece os papéis e responsabilidades tanto da

área de TI, como da área de negócio. Em 2009, inspirada pela ISO, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou o padrão brasileiro: ABNT NBR ISO/IEC 38.500:2009 (Governança Corporativa da Tecnologia da Informação).

De Haes e Van Grembergen (2009, p.21) alertam que “essa súbita e revolucionária mudança de foco e nomenclatura implica numa verdadeira quebra de paradigma na mente das pessoas do negócio”.

Isso marca uma transição e enfatiza o posicionamento adequado da GTI como sendo parte integrante e indissociável da governança corporativa (GC). Trata-se, portanto, de tema relacionado ao negócio da organização. Utilizou-se o termo “transição” para expressar a mudança do conceito, a quebra de paradigma referida pelos autores. Utilizou-se também a expressão “enfatiza o posicionamento” no sentido de corrigir interpretações. Historicamente, em função de o nome conter a expressão “tecnologia da informação”, interpretava-se que a GTI era essencialmente tarefa da TI. Isso se constitui num equívoco, pois a GTI não é tarefa apenas da TI, ao contrário, é tarefa do negócio, da alta administração da organização, da GC.

Portanto, nesta pesquisa, ao se mencionar a GTI, se está fazendo referência a uma parte, ou um subconjunto, da GC. Em verdade, se está falando da Governança Corporativa de Tecnologia da Informação (GCTI), que busca alinhar o planejamento e as decisões da área de TI às estratégias de GC e às demandas dos clientes corporativos.

Conceituações de Comitês de Governança de Tecnologia da Informação

Para os comitês de governança de tecnologia da informação, existe uma grande proliferação de nomenclaturas (estratégico – *strategic*, diretivo – *steering*, de supervisão – *oversight*, de auditoria – *audit* etc.), papéis, funções, composições, níveis hierárquicos, temporalidade, além de outras peculiaridades. Outra característica que se depreende é que essas nomenclaturas não estão necessariamente associadas ao nível hierárquico do comitê. Por exemplo, para Luftman (2003, p. 171) o comitê diretivo (*steering committee*) pode ter níveis estratégico, tático e operacional. Já para Van Grembergen, De Haes e Guldentops (2004, p.22) o comitê diretivo (*steering committee*) é de nível tático e o comitê estratégico (*strategic committee*) é de nível estratégico.

Portanto, na literatura ainda não existe consenso sobre a nomenclatura apropriada, sua relação com o nível hierárquico em que o comitê se insere e suas atribuições, composição e alçada decisória. Mas então o que esses comitês têm em comum?

i. Todos estão diretamente ou indiretamente ligados à boa governança de TI, à luz das necessidades do negócio, buscando entregar resultados, direcionando a organização e endereçando consistentemente os domínios da GTI: alinhamento

estratégico, entrega de valor, gestão de recursos, gestão de riscos e monitoração de desempenho.

ii. São organismos colegiados formalizados e compostos pelas principais lideranças formais e informais da organização, em especial pela alta administração, pela diretoria executiva (CXO), pela área de TI e pelos principais demandantes do negócio.

iii. Assessoram a alta administração ou *board*, bem como outros setores e colegiados da organização, em sua responsabilidade de governar, além de supervisionar a TI e a corporação, como um todo.

iv. Agem como um veículo de integração de toda a organização.

v. Podem atuar primordialmente em um dos três níveis hierárquicos dentro da estrutura da organização, *i.e.*, nível estratégico, nível tático ou executivo e nível operacional. Eventualmente, dependendo de suas atribuições, podem realizar funções de outros níveis.

vi. Alguns são permanentes e outros são temporários, essencialmente ligados a projetos de grande envergadura.

Alçada de decisão e composição dos Comitês de Governança de Tecnologia da Informação

Segundo Bowen (2007, p.196), a essência da GTI reside em prover alinhamento entre o negócio e a TI. Dessa forma, o efetivo intercâmbio de ideias e visão compartilhada dos objetivos de negócio e da TI permite que estratégias organizacionais sejam harmoniosamente trabalhadas e adaptadas. Os comitês de GTI apresentam-se, então, como fórum privilegiado, em função da sua natureza constitutiva e da sua representatividade “transorganizacional”, para que essas ações ocorram.

A alçada de decisão de um comitê depende, sobretudo, da organização e do que se espera do comitê, *i.e.*, do *modus operandi* da organização e do seu *board* e das atribuições do colegiado propriamente ditas. Assim, o comitê poderá ter caráter decisório com relação a todas ou algumas de suas atribuições, ou assistir e/ou assessorar as lideranças formais da organização, em especial o *board*, que de fato são aqueles que decidem. A implementação é feita, portanto, caso a caso.

O “Guia para Criação e Funcionamento do Comitê de TI” (BRASIL, 2011, p.14), por exemplo, recomenda que os comitês tenham caráter deliberativo, a saber: “se o Comitê for apenas consultivo, resultará apenas em conselhos e pareceres de determinados assuntos, o que poderá descaracterizar a funcionalidade do Comitê de TI na tomada de decisão”. Naturalmente essa é uma visão da SLTI/MPOG, mas, de certa forma, expressa uma motivação para que o comitê tenha caráter decisório.

Van Grembergen, De Haes e Guldentops (2004, p.23), por sua vez, defendem que a alçada de decisão para ambos os comitês seja essencialmente consultiva e de supervisão. Dessa forma, esses comitês atuam, de fato, como uma extensão do *board*, ou da alta administração. Afinal, esse último é de direito, de acordo com alguns autores, o organismo responsável por governar a TI na organização e, no caso, devidamente assessorado pela estrutura colegiada de comitê de GTI.

Com relação a sua composição, além da alta administração, gestão estratégica e de TI, é fundamental que os principais setores demandantes de tecnologia e do negócio estejam representados.

Funcionalidade dos Comitês de Governança de Tecnologia da Informação

Luftman (2003, p. 171) reconhece três níveis ou tipos de comitês diretivos:

i) Estratégico: com executivos seniores traçando a direção de longo prazo; ii) Tático: planejamento e gestão de médio prazo; e iii) Operacional: decisões do dia a dia. Ainda para esse autor, o papel de um comitê de GTI deve incluir (LUFTMAN, 2003, p. 172):

- Estabelecer claramente o papel da TI no negócio da organização;
- Identificar as conexões (alinhamento) entre as visões estratégicas da organização e da TI;
- Estabelecer os princípios para investimento em TI e definição das metodologias e processos através dos quais os investimentos em TI possam ser realizados, p.ex., apresentação prévia das propostas de investimento ao comitê diretivo, demonstrando que os benefícios de um investimento em TI podem indubitavelmente ultrapassar as taxas de retorno da organização;
- Estabelecer guias gerais e políticas de ética que orientem a seleção de alternativas e investimentos em TI;
- Estabelecer princípios arquiteturais e padrões que irão orientar a seleção e entrega de tecnologias específicas;
- Estabelecer metas e métricas para a avaliação do impacto das decisões de investimento em TI; e
- Prover efetiva comunicação entre os diferentes comitês diretivos, o que é importante para assegurar a sinergia por toda a organização.

Fatores críticos de sucesso

Trabalhos na área de gestão organizacional e sistemas de informação reconhecem que certos aspectos de uma organização são cruciais para o seu

sucesso. Esses aspectos, que podem variar, são categorizados sob o termo genérico de fatores críticos de sucesso (FCS), do inglês *Critical Success Factors (CSF)*.

Dada sua importância, os FCS são largamente pesquisados e aplicados em muitas organizações sob diferentes perspectivas, desde um simples projeto, até o direcionamento estratégico de toda a organização (TAN *et al.*, 2007 *apud* NFIKA, 2010, p. 3).

Guldentops (2004, p. 1), em trabalho a respeito do êxito na implementação de GTI, define e analisa a formação de comitês estratégicos e diretivos de TI como um dos cinco fatores-chave de sucesso para o controle e governança da TI, fato esse que está alinhado com os objetivos dessa pesquisa.

Vezzoni *et al.* (2011, p. 4) destaca o caráter dinâmico e a falta de consenso na literatura sobre o melhor conjunto de definições para FCS. Admite, entretanto, que existe concordância quanto à essência do conceito: focar em algumas poucas características críticas que realmente tenham condições de interferir em prol da busca de êxito.

Fishman (1998, p. 10 *apud* JONKER, 2004, p. 58) preconiza que metas bem definidas são críticas para o sucesso de qualquer organização, mas que tão importante quanto defini-las bem é identificar os FCS necessários para o alcance dessas metas.

Abstraindo-se de definições e corroborando com as observações de Vezzoni *et al.* (2011, p. 4), os FCS:

- são áreas, aspectos ou acontecimentos limitados de êxito ou sucesso que asseguram em boa medida um rendimento competitivo;
- estão diretamente relacionados e em concordância com a visão, a missão e os objetivos da organização a longo prazo;
- podem ser fatores internos (como recursos, habilidades, competências, atributos, condições), ou fatores relacionados com o mercado e o entorno (externos); e
- são áreas de resultados nas quais o rendimento pode ser medido e avaliado.

Bullen (1995, p. 13), em última análise, destaca que o grande valor que o método dos FCS aporta é a habilidade de focalizar a atenção na direção daquilo que se necessita fazer bem para a obtenção de êxito.

Usar-se-á nesta pesquisa a seguinte definição de FCS, fruto da adaptação e fusão das definições de Ferguson e Dickinson (1982, p. 14) e Vieira (2005, p. 47): fatores críticos de sucesso são fatores internos ou externos à organização, que devem ser identificados e reconhecidos, pois dão suporte ou ameaçam o alcance dos seus objetivos ou até mesmo a sua existência. São eventos ou circunstâncias que requerem atenção especial em função da sua importância para a corporação.

Definem os desafios mais importantes ou ações de governança que devem ser adotadas para colocar sob monitoração e controle a gestão de TI. Determinam as ações mais importantes do ponto de vista do que fazer em nível estratégico, técnico, operacional e processual.

Também é importante salientar aqui a diferença entre fator de sucesso e fator crítico de sucesso. Um fator de sucesso é algo que pode ocorrer (ou não) para se conseguir um objetivo. Considera-se que um fator de sucesso é crítico quando o seu cumprimento é necessário para alcançar os objetivos.

Furlan (1997 *apud* ROLDAN, 2007, p. 3) informa que, no Brasil, o termo *Critical Success Factors* foi traduzido como fatores críticos de sucesso ou fatores-chave de sucesso. Entretanto, na literatura é possível encontrar alguns autores que diferenciam esses dois termos. Nesta pesquisa, utiliza-se o termo fatores críticos de sucesso com o mesmo significado de fatores-chave de sucesso, sem prejuízo.

Técnicas de identificação de fatores críticos de sucesso

Não foram encontrados, na literatura, processos únicos e gerais definidos para auxiliar na identificação de FCS. O método proposto por Rockart (1979, p. 84) é empírico e baseia-se em entrevistas, provendo técnicas estruturadas que podem ser usadas por entrevistadores na identificação dos FCS e na determinação das informações necessárias aos gestores. Basicamente, os passos do método geral dos FCS são os seguintes:

- i. análise do ramo de atuação da organização ou da natureza de atuação da área;
- ii. identificação dos FCS;
- iii. definição de medidas (quantitativas ou qualitativas) dos FCS; e
- iv. definição de sistemas de informação para controle dessas medidas.

Os aspectos mais críticos para a identificação de FCS, segundo Ghemawat (1991, p. 7 *apud* JONKER, 2004, p. 70), são:

- i. *a própria identificação*: é difícil selecionar os fatores realmente importantes;
- ii. *causalidade de relações*: mesmo quando se identificam as relações, nem sempre está claro o modo como operam ou interagem;
- iii. *o risco de generalização*: por definição, a vantagem competitiva de uma organização, em particular, não pode ser alcançada com a mera adoção daquilo que é reconhecido como fator crítico de sucesso de uma indústria;
- iv. *inobservância das perspectivas emergentes*: nas indústrias, o êxito advém mais frequentemente de mudanças do que da identificação dos FCS atuais.

Fatores críticos de sucesso para os CGTI

Nolan (1982, p. 78) realizou uma das primeiras referências ao tema, com base em informações de um survey por ele conduzido. Sua motivação advinha principalmente da crescente descentralização da função “processamento de dados” e da seleção estratégica de sua aplicação nos negócios. Como consequência, grandes processos de mudança ocorreram dentro das organizações que demandavam sólidos estudos em busca da efetividade. Os comitês diretivos, como instrumento de mitigação dos efeitos dessas mudanças, foram a grande aposta da época. Nolan não utilizou o termo “fatores críticos de sucesso”, utilizou “diretrizes empíricas”, mas de acordo com o conceito de FCS, exposto anteriormente; esses termos, de fato, são equivalentes.

Reck e Reck (1989, p. 90) estabeleceram que o sucesso dos comitês diretivos de sistemas de informação (SI) depende de inúmeros fatores, dos quais eles destacam os mais críticos, que são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1: Fatores críticos de sucesso para comitês diretivos de sistemas de informação, segundo Robert e Virginia Reck

Fatores Críticos de Sucesso

1. Manter um enfoque de negócio.
2. Enfatizar o crescimento pessoal dos membros do comitê.
3. Estabelecer altos níveis de energia e ritmo rápido, objetivo e pragmático nos encontros do comitê.
4. Assegurar que os membros do comitê estejam alinhados com os objetivos do negócio.
5. Manter uma orientação no sentido da ação.

Fonte: RECK e RECK (1989, p. 90).

Drury (1984, p. 257), por sua vez, estabeleceu que “a *performance* estratégica de um grupo é dependente da maneira como esse é composto e por meio de quais procedimentos, regras, e normas ele opera”. Identificou também a necessidade de importar conceitos da literatura de comportamento organizacional para a análise que promoveu. Ponderou ainda que a efetividade desses comitês colegiados depende de fatores como:

- i. tamanho;
- ii. diferenciação hierárquica;
- iii. mudanças na composição;

- iv. estilo de liderança;
- v. estruturação dos encontros; e
- vi. divisão de tarefas.

Lista Universal de Fatores Críticos de Sucesso para os Comitês de Governança de Tecnologia da Informação

Extraíu-se da literatura uma lista inicial de FCS. Esses são FCS universais associados a diversas indústrias e diversos contextos. A lista a seguir apresenta 40 afirmações, sob investigação, sobre FCS para a APF brasileira. Originalmente essa lista era composta de 35 FCS que, após o teste-piloto do instrumento de pesquisa, transformaram-se em:

1. A manutenção de um enfoque de negócio.
2. A busca de alinhamento estratégico entre o negócio e a TI.
3. A busca, diante da constante e rápida evolução/mudança tecnológica, pela redução/eliminação de barreiras burocráticas excessivas na organização, com a finalidade de agilizar a entrega de valor pela TI.
4. O estímulo de altos níveis de motivação, rito objetivo e pragmático nos encontros desse colegiado.
5. A manutenção de orientação no sentido de uma atuação proativa.
6. A promoção de mudanças intermediárias de pequeno porte e execução rápida, realizadas de forma pontual e tempestiva.
7. A promoção regular de revisões e avaliações formais a respeito das contribuições da TI para o negócio, assim como a sua divulgação.
8. A promoção regular de rigorosa vigilância, monitoração de deficiências e controle de riscos.
9. O estabelecimento desse colegiado como principal fórum para a priorização de projetos por meio da seleção do que deve ser feito, quando deve ser feito e quanto, em termos de recursos, deve ser alocado.
10. O estabelecimento deste colegiado como principal fórum para a priorização de investimentos através da seleção do que deve ser feito, quando deve ser feito e quanto, em termos orçamentários e financeiros, deve ser investido.
11. O estabelecimento desse colegiado como principal fórum para as discussões entre o negócio e a TI na organização.
12. A divulgação e o compartilhamento do conhecimento gerado nesse colegiado através de toda a organização.

13. A atuação desse colegiado como veículo para a divulgação e “venda” do valor da TI para o negócio.

14. A atuação desse colegiado na sensibilização e conscientização de todos os níveis da organização sobre a importância da governança de tecnologia da informação.

15. O estímulo à construção de relacionamentos entre o negócio e a TI para o alcance de pleno entendimento mútuo e de senso de parceria.

16. A agilidade no processo de tomada de decisões, de forma que a minuciosa e demorada análise associada ao processo decisório seja realizada previamente às reuniões desse colegiado.

17. O exercício pleno de autoridade e influência desse colegiado no processo de tomada de decisões organizacionais.

18. A atuação desse colegiado no direcionamento e estabelecimento de diretrizes organizacionais.

19. A atuação desse colegiado em caráter consultivo para a alta administração e outros comitês.

20. A liderança formal desse colegiado a cargo da área de negócio (fora da TI).

21. A frequência regular de encontros desse colegiado.

22. A duração controlada dos encontros desse colegiado.

23. O número limitado e gerenciável de membros, compatível com o porte da organização.

24. A existência de uma equipe de suporte administrativo (*back office*) para realização das atividades e tarefas.

25. A existência de uma equipe de suporte técnico (*back office*) para realização das atividades e tarefas.

26. A divisão e balanceamento das atividades e tarefas, evitando-se a sobrecarga de membros do colegiado em particular.

27. O alinhamento de seus membros com os objetivos estratégicos do negócio.

28. A promoção do crescimento pessoal/profissional de seus membros.

29. A capacitação de seus membros em competências conversacionais (comunicação efetiva – escutar, expor e indagar produtivos – e gestão de compromissos).

30. O fomento entre os membros desse colegiado de aprendizagem compartilhada, respeito mútuo e confiança.

31. A seleção e manutenção de membros com largo conhecimento do negócio, da TI e suas necessidades, bem como das oportunidades de aplicação de TI no negócio.

32. A seleção e manutenção de membros cooperativos, comprometidos e respeitados.

33. A ampla representatividade dos membros desse colegiado com assentos para a alta administração, negócio e TI.

34. A participação nesse colegiado de membros formadores de opinião na organização.

35. A participação nesse colegiado dos principais demandantes do negócio (*stakeholders*).

36. A participação nesse colegiado de membros da alta administração (*board*).

37. A participação nesse colegiado de membros da gestão de TI.

38. A responsabilização e imputação de seus membros pelas decisões tomadas.

39. A busca pela equidade entre os membros desse colegiado, na prestação de contas, reconhecimento, responsabilidades, recompensas e incertezas, reforçando um forte espírito de equipe.

40. A manutenção de membro(s) que exerçam o papel de facilitador(es), com a finalidade de prover foco e auxiliar a equipe a se adaptar a processos que busquem alcançar as metas e objetivos traçados.

Metodologia de pesquisa

A presente pesquisa buscou identificar, ratificar e/ou retificar, além de classificar os fatores críticos de sucesso (FCS) para o efetivo funcionamento dos comitês de governança de tecnologia da informação (CGTI) na administração pública federal (APF) brasileira.

Partindo-se de uma lista inicial de fatores críticos de sucesso universais, extraída da literatura consultada, promoveu-se o processo de ratificação e/ou retificação da mesma com especialistas em governança de tecnologia da informação (GTI) aplicada à APF, utilizando-se para tal o método Delphi.

Método Delphi

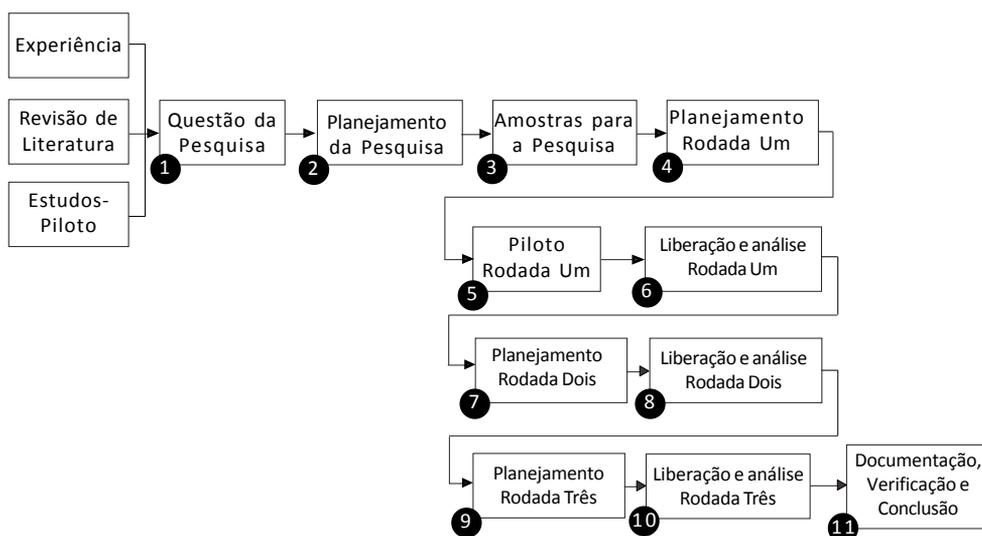
Nesta pesquisa empregou-se o método Delphi que, genericamente, pode ser definido como um método para estruturar um processo de comunicação grupal, de maneira que o processo é efetivo em permitir a um grupo de indivíduos, como um todo, lidar com um problema complexo (TUROFF, 1975, p. 3 *apud* GIOVINAZZO, 2001, p. 1).

O método Delphi é um processo interativo que coleta e refina julgamentos anônimos de reconhecidos especialistas, usando uma série de questionários e técnicas de análise interligados com *feedback* (SKULMOSKI *et al.*, 2007). Esse método

se aplica como instrumento de pesquisa quando não existe completo conhecimento sobre um problema ou fenômeno. É esse o nosso caso, uma vez que não dispomos de conhecimentos específicos sobre os FCS, no caso da “indústria” e administração pública federal (APF) brasileira. O método Delphi funciona especialmente bem, quando o objetivo é melhorar o entendimento de problemas, oportunidades, soluções, ou para desenvolver previsões.

O método estabelece quatro regras básicas: i) o anonimato dos participantes; ii) a representação estatística da distribuição dos resultados; iii) o *feedback* controlado; e iv) as respostas do grupo como um esforço consciente perante o consenso para a reavaliação de eventos futuros.

Na Figura 2, Skulmoski *et al.* (2007) apresentam, de maneira genérica, os passos esquematizados sobre como o método Delphi tem sido usado em projetos de pesquisa.



Fonte: Traduzido e adaptado de Skulmoski *et al.* (2007, p. 3).

Figura 2: Processo Delphi geral com três rodadas

Aplicação do Método Delphi

Esta pesquisa promoveu a ratificação, ou não, da lista inicial de FCS universais, trazendo-os para o contexto da APF brasileira.

Para tal, houve o auxílio de um grupo de especialistas em GTI na APF utilizando o método prospectivo Delphi. Submeteram-se os FCS universais iniciais à apreciação desses especialistas para que os mesmos analisassem, à luz de sua experiência pessoal/profissional e da realidade, características, contexto e cultura

da APF brasileira, quais desses fatores realmente eram importantes, ou seja, eram críticos, vitais. Denominou-se esse processo de tropicalização ou “apfização” dos FCS universais.

Normalmente o método Delphi utiliza, em sua primeira rodada, um questionário aberto, com total liberdade para os participantes em suas respostas, cuja finalidade é ter um bom ponto de partida para as rodadas seguintes. Nesta pesquisa, optou-se por partir de uma lista reconhecida, colhida na literatura acadêmica especializada, a fim de ganhar tempo e focar a atenção dos especialistas naquilo que realmente é pertinente.

Teste-piloto dos Questionários

Testes de pré-aplicação foram realizados com os instrumentos de pesquisa propostos. No início da pesquisa de campo, o questionário da 1ª rodada passou por um teste-piloto a fim de averiguar a clareza e compreensão do mesmo, bem como estimar o tempo necessário para o seu preenchimento. Participaram desse piloto cinco analistas, servidores públicos, com os seguintes perfis: dois doutores, dois mestres e um graduado nas áreas de Computação, Gestão Organizacional (Organização e Métodos – O&M) e Matemática. Esses cinco testadores não foram convidados a responder à pesquisa como especialistas.

Após o teste-piloto algumas modificações foram promovidas no formulário com o propósito de torná-lo mais inteligível e ágil. Essas mudanças estruturais e semânticas fizeram com que o questionário da 1ª rodada passasse de 35 para 40 fatores de sucesso submetidos. Entretanto, permitiram uma redução no tempo de resposta da ordem de 2/3.

No que tange à 2ª rodada, de posse do respectivo questionário, promoveu-se um teste simplificado do mesmo. Dessa vez os questionários foram testados, do ponto de vista da clareza e semântica, por três dos especialistas que responderam à 1ª rodada, sem prejuízo. Afinal, essa rodada tratava-se de uma continuação da anterior. Nessa etapa da pesquisa, entende-se que os especialistas que responderam à 1ª rodada estavam mais contextualizados com a metodologia empregada do que os testadores que auxiliaram promovendo o teste-piloto. Com isso, ganhou-se tempo e sugestões de profissionais que já estavam integralmente comprometidos com o sucesso da pesquisa.

Outro importante fato a destacar relaciona-se aos instrumentos de feedback personalizados que foram encaminhados para os especialistas por ocasião do convite para a 2ª rodada. Esses também foram testados com esses três especialistas, de forma individualizada.

Primeira Rodada Delphi da Pesquisa

Foram encaminhados, via *e-mail*, um total de 120 convites para profissionais de TI e GTI com experiência e militância em GTI na APF brasileira, convidando esses técnicos a participarem da pesquisa “Comitês de Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal Brasileira: Fatores Críticos de Sucesso”.

Os especialistas deveriam, portanto, opinar com base em um escala com itens do tipo *Likert*, sobre o grau de sua concordância com as afirmações apresentadas. Assim, as opiniões poderiam ser emitidas de acordo com um dos cinco pontos: discordo totalmente, discordo parcialmente, não concordo nem discordo, concordo parcialmente e concordo totalmente. Os especialistas também poderiam se abster de opinar.

O período de respostas da primeira rodada Delphi teve uma duração de 16 dias corridos com o formulário eletrônico *on-line* aberto para respostas, disponível no Google Docs. Uma versão “.doc” também estava disponível e foi encaminhada, a pedidos, para dois respondentes. Entretanto, todas as respostas recebidas foram processadas por meio da ferramenta de *survey* eletrônico do Google Docs.

Atenderam ao convite 78 profissionais de TI e GTI do serviço público, iniciativa privada e academia. Foi contabilizado, ao final do período, um total de 75 questionários recebidos, uma vez que 3 questionários não chegaram a ser transmitidos com êxito.

Segunda Rodada Delphi da Pesquisa

A segunda rodada apresentou aos especialistas um total de 20 fatores para avaliação. Oito deles eram oriundos da 1ª rodada, para reapreciação, já que não convergiram durante aquela rodada. Os 12 restantes eram oriundos dos 6 novos FCS (para cada nível de comitê) sugeridos pelos especialistas (e acatados) no decorrer da 1ª rodada para os dois níveis de comitê de GTI: estratégico e diretivo.

O questionário da 2ª rodada foi encaminhado apenas para os 75 especialistas que responderam de forma válida à primeira rodada. Desses, 69 atenderam ao convite para a 2ª rodada. O período de respostas da segunda rodada Delphi teve uma duração de 21 dias corridos com o formulário eletrônico *on-line* aberto para respostas, também disponível no Google Docs. Ao final da 2ª rodada, alcançou-se a convergência de todos os fatores apresentados, exceto para um fator remanescente da 1ª rodada, que foi então declarado inconclusivo e descartado.

Análise e discussão de resultados

Neste item são apresentados os principais resultados obtidos nesta pesquisa. Apresentam-se aqui os fatores referentes aos comitês estratégicos e diretivos de GTI na APF. Os quadros a seguir expõem para cada fator: o ordenamento, o número original, a afirmação, o *status* (no caso FCS ou FS), o CV (coeficiente de variação), que mede a homogeneidade dos dados em relação à média, o IIR (índice de importância relativa), que os classifica por importância relativa, e a rodada em que se obteve a convergência.

Fatores Críticos de Sucesso para os Comitês Estratégicos de GTI na APF

O Quadro 2 apresenta os 10 fatores reconhecidos, segundo a opinião dos especialistas, como fatores críticos de sucesso para os comitês estratégicos de GTI na APF. Nota-se que 7 deles advêm dos fatores universais extraídos da literatura e 3 advêm das sugestões dos especialistas durante as rodadas Delphi.

Decorre da lista que três temas se destacam: o alinhamento estratégico de negócio (TI), o comprometimento da alta administração e a colaboração por meio da organização (pan-organizacional). O primeiro com 3 fatores (01E, 02E e 27E), o segundo com 2 fatores (41E e 36E) e o terceiro com 5 fatores (33E, 32E, 30E, 42E e 43E). Em termos dos princípios da GTI, entende-se que esses fatores estão intrinsecamente relacionados ao alinhamento estratégico. Esse resultado é bastante expressivo, pois os especialistas confirmam indiretamente os problemas apontados pelo Levantamento de Governança de TI de 2012 realizado pelo TCU (BRASIL, 2012). A falta de comprometimento da alta administração com a GTI não endereça a integração colaborativa entre os setores de TI e negócio e impede um alinhamento estratégico mais adequado entre o negócio e a TI.

Fatores Críticos de Sucesso para os Comitês Diretivos de GTI na APF

O Quadro 3 apresenta os 12 fatores reconhecidos, segundo a opinião dos especialistas, como fatores críticos de sucesso para os comitês diretivos de GTI na APF. Nota-se que 10 deles advêm dos fatores universais extraídos da literatura e 2 advêm das sugestões dos especialistas durante as rodadas Delphi.

Nesta lista de FCS, o princípio de alinhamento estratégico da GTI se mostra presente (41D, 02D, 30D, 01D e 15D) logo no início, como não poderia deixar de ser; mas também é possível perceber alguns outros fatores escolhidos que diferenciam o escopo de atuação desse nível de comitê. Segundo a opinião dos especialistas, percebe-se a preocupação com a apresentação de resultados. O princípio da GTI de gestão de riscos é endereçado por meio do fator 08D e o fator

03D, de certa forma, busca trazer mais agilidade para a entrega de valor. Outra característica importante percebida está no estímulo à construção de relacionamentos, expressa pelo fator 15D. Dado o caráter mais tático/operacional e menos estratégico, é possível perceber fatores mais estruturantes e que endereçam o *modus operandi* ideal para um colegiado como esse (21D, 03D, 05D e 44D).

Quadro 2: Relação de fatores críticos de sucesso para os comitês estratégicos de GTI na APF brasileira

Ordem	#	Fator Crítico de Sucesso	Status	%Pró	CV	IIR	Ronda
1º	01E	A manutenção de um enfoque de negócio	FCS	98.67	0.081	0.971	1ª
2º	02E	A busca de alinhamento estratégico entre o negócio e a TI	FCS	96.00	0.105	0.971	1ª
3º	41E	O reconhecimento, apoio e patrocínio da alta administração	FCS	95.59	0.129	0.965	2ª
4º	36E	A participação nesse colegiado de membros da alta administração (<i>board</i>)	FCS	95.95	0.114	0.959	1ª
5º	33E	A ampla representatividade dos membros desse colegiado com assentos para a alta administração, negócio e TI	FCS	97.30	0.111	0.957	1ª
6º	27E	O alinhamento de seus membros com os objetivos estratégicos do negócio	FCS	93.24	0.146	0.946	1ª
7º	32E	A seleção e manutenção de membros cooperativos, compromissados e respeitados	FCS	94.67	0.122	0.936	1ª
8º	30E	O fomento entre os membros desse colegiado de aprendizagem compartilhada, respeito mútuo e confiança	FCS	90.67	0.149	0.928	1ª
9º	42E	O reconhecimento e endereçamento adequado das questões relacionadas à cultura organizacional com enfoque na promoção de mudanças organizacionais	FCS	95.59	0.135	0.924	2ª
10º	43E	A capacitação de seus membros, bem como da alta administração, em governança corporativa de TI	FCS	95.65	0.139	0.907	2ª

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3: Relação de fatores críticos de sucesso para os comitês estratégicos de GTI na APF brasileira

Ordem	#	Fator Crítico de Sucesso	Status	%Pró	CV	IIR	Ronda
1º	41D	O reconhecimento, apoio e patrocínio da alta administração	FCS	97.06	0.132	0.968	2ª
2º	02D	A busca de alinhamento estratégico entre o negócio e a TI	FCS	98.55	0.104	0.942	1ª
3º	32D	A seleção e manutenção de membros cooperativos, compromissados e respeitados	FCS	95.71	0.118	0.937	1ª
4º	21D	A frequência regular de encontros desse colegiado	FCS	94.29	0.123	0.937	1ª
5º	03D	A busca, diante da constante e rápida evolução/mudança tecnológica, pela redução/eliminação de barreiras burocráticas excessivas na organização com a finalidade de agilizar a entrega de valor pela TI	FCS	94.29	0.126	0.931	1ª
6º	30D	O fomento entre os membros desse colegiado de aprendizagem compartilhada, respeito mútuo e confiança	FCS	92.86	0.141	0.931	1ª
7º	01D	A manutenção de um enfoque de negócio	FCS	97.10	0.116	0.930	1ª
8º	37D	A participação nesse colegiado de membros da gestão de TI	FCS	95.65	0.143	0.928	1ª
9º	15D	O estímulo à construção de relacionamentos entre o negócio e a TI para o alcance de pleno entendimento mútuo e de senso de parceria	FCS	94.03	0.131	0.922	1ª
10º	05D	A manutenção de orientação no sentido de uma atuação proativa	FCS	92.86	0.146	0.917	1ª
11º	44D	O estabelecimento de um "Regimento Interno" que regule e oriente a atuação desse colegiado	FCS	95.59	0.127	0.915	2ª
12º	08D	A promoção regular de rigorosa vigilância, monitoração de deficiências e controle de riscos	FCS	97.10	0.133	0.910	1ª

Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

Este trabalho buscou identificar os fatores críticos de sucesso (FCS) para os comitês de governança de tecnologia da informação (CGTI) na administração pública federal (APF) brasileira. Partiu-se de um conjunto inicial composto de 40 fatores universais, colhidos na literatura acadêmica relacionada ao tema. Por meio do emprego do método Delphi, esse universo cresceu para 46 fatores e ao final de duas rodadas, com base nas percepções dos especialistas convidados para essa pesquisa, chegou-se aos seguintes resultados: i) para os comitês estratégicos de GTI na APF foram acolhidos como FCS um total de dez fatores; ii) para os comitês diretivos de GTI na APF foram acolhidos como FCS um total de doze fatores. Os demais fatores para ambos os níveis de comitês foram então considerados como fatores de sucesso (FS), excetuando-se um fator para o comitê estratégico, cujas opiniões dos especialistas não foram conclusivas.

Pode-se dizer que esses conjuntos de FCS obtidos (para os comitês estratégicos e diretivos), à luz das percepções dos especialistas participantes, são oficiosamente FCS organizacionais em suas respectivas organizações. No entanto, conforme pretendido, não se pode generalizar os resultados obtidos nesta pesquisa para toda a indústria APF brasileira.

A prática de GTI na APF brasileira é bastante recente e, como tal, ainda tem muito a aperfeiçoar e amadurecer. Novas pesquisas de maior amplitude podem ser conduzidas a fim de depurar e incrementar os resultados aqui alcançados. De qualquer forma, a lista de fatores críticos de sucesso apresentada é um valioso instrumento para aqueles profissionais responsáveis por planejar, implantar e/ou sustentar programas de GTI em seus órgãos por meio do emprego das estruturas de comitês.

Duas importantes características dos FCS dizem respeito ao dinamismo e à temporalidade dos mesmos. Sabe-se que, com o decorrer do tempo, fatores de sucesso se tornam críticos, fatores críticos de sucesso deixam de ser críticos e surgem novos fatores. Isso principalmente em função do dinamismo sistêmico que circunda a vida das organizações e de seus gestores, imprimindo assim constantes e importantes mudanças em seus meio ambientes. Dessa forma, revisões periódicas devem ser realizadas nessas listas de FCS.

Vale ressaltar que foi realizado um teste de hipótese binomial para averiguar quais fatores manteriam a proporção superior a 90% de opiniões pró-FCS (concordo totalmente e concordo parcialmente), com o objetivo de inferir sobre o comportamento para a população real. Concluiu-se, com base nas percepções

dos especialistas participantes, que a proporção real de especialistas que concordam total ou parcialmente que o “fator de sucesso é crítico” será superior a 90% (Ha), a 5% de significância, para os seguintes seis FCS:

- a manutenção de um enfoque de negócio é um FCS para os comitês estratégico e diretivo de GTI da APF;
- a busca de alinhamento estratégico entre o negócio e a TI é um FCS para o comitê diretivo de GTI da APF;
- a promoção regular de rigorosa vigilância, monitoração de deficiências e controle de riscos é um FCS para o comitê diretivo da APF;
- a ampla representatividade dos membros desse colegiado com assentos para a alta administração, negócio e TI é um FCS para o comitê estratégico de GTI da APF; e
- o reconhecimento, apoio e patrocínio da alta administração é um FCS para o comitê diretivo de GTI da APF.

Vislumbram-se alguns trabalhos futuros com temas correlatos aos da presente pesquisa:

- i. realizar estudos de casos em órgãos da APF que tenham comitês de GTI implementados, no intuito de averiguar se os fatores identificados e avaliados nesta pesquisa são passíveis de aplicação em seus órgãos e se realmente se comportam como críticos, agregando algum diferencial para a governança de TI da organização;
- ii. pesquisar o custo e o esforço de implementação associados a cada fator identificado nesta pesquisa, para a construção de um *roadmap* para implantação racional (custo/benefício) de fatores em órgãos da APF;
- iii. confrontar os resultados dessa pesquisa com os de outras correlatas, verificando a pertinência de fatores, ordem de importância, aplicabilidade etc.; e
- iv. realizar novo estudo com os membros de comitês dos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp). Sugere-se, por exemplo, o emprego do método analítico hierárquico (AHP) e do método dos componentes principais para a identificação e o ordenamento dos fatores.

Referências bibliográficas

ALI, S.; GREEN, P. Determinants of effective information technology governance: a study of IT intensity. In: *Proceedings Of International It Governance Conference*, 2005, Auckland, New Zealand. *Anais...* Auckland, New Zealand: 2005. Disponível em: < www.syaiful-ali.staff.ugm.ac.id/An_IT_Intensity_Study_2005.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.

BOWEN, P. L.; CHEUNG, M. Y. D.; ROHDE, F. H. Enhancing IT governance practices: a model and case study of an organization's efforts. *International Journal of Accounting Information Systems*, v. 8, n. 3, p. 191-221, 2007. Disponível em: < www.acc.ncku.edu.tw/chinese/faculty/shulc/courses/cas/articles/Bowen-enhancing-IT-governance.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.378/2005*, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 16 jul. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1.603/2008 – TCU-Plenário*, 2008a. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Levantamento acerca da governança de tecnologia da informação na administração pública federal*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU (Sumários Executivos), Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008b. 48 p. Disponível em: < portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056852.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia para criação e funcionamento do comitê de TI*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), 2011a. 73 p. Disponível em: < www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-para-acriacao-e-funcionamento-do-comite-de-ti >. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.585/2012 – TCU-Plenário*, 2012. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BULLEN, C. V. Reexamining productivity csf's. *Information Systems Management*, v. 12, n. 3, p. 13–18, 1995. Disponível em: < dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/1988/SWP-1220-08368993-CISR-069.pdf?sequence=1 >. Acesso em: 10 jan. 2013.

CAPORATELLO, L. *IT governance: a framework proposal, and an empirical study*. Rome, Italy. 2008. 137 p. Tese (Doutorado em Management Information Systems). LUISS University, Rome, Italy, 2008. Disponível em: < eprints.luiss.it/24/1/caporarello-20080326.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.

DE HAES, S.; VAN GREMBERGEN, W. Moving from IT governance to enterprise governance of IT. *Isaca Journal*, v. 3, 2009. Disponível em: < www.isaca.org/Journal/Past-Issues/2009/Volume-3/Documents/jpdf0903-moving-from-it-gov.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.

DOUGHTY, K. The myths and realities of IT steering committees. In: TINNIRELLO, P. C. (Org.). *New directions in project management*. Auerbach Publications, 2002. p. 235-243, cap. 21. Disponível em: <www.crcnetbase.com/doi/pdf/10.1201/9781420000160.ch21>. Acesso em: 10 jan. 2013.

DRURY, D. H. An evaluation of data processing steering committees. *MIS Quarterly*, v. 8, n. 4, p. 257-265, Dec. 1984. Disponível em: <www.jstor.org/stable/pdfplus/249095.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

FERGUSON, C. R.; DICKINSON, R. Critical success factors for directors in the eighties. *Business Horizons May*, June 1982. Disponível em: <pdn.sciencedirect.com/science?_ob=MiamiImageURL&_cid=272044&_user=1925346&_pii=0007681382901239&_check=y&_origin=search&_zone=rslt_list_item&_coverDate=1982-06-30&wchp=dGLzVlt-zSkWA&md5=f80a02d71f127d725e5c6ca227f1733c/1-s2.0-0007681382901239-main.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GIOVINAZZO, R. A. Modelo de aplicação da metodologia Delphi pela internet: vantagens e ressalvas. *Administração On Line Prática – Pesquisa – Ensino*, FEA USP, v. 2, n. 2, abr-mai-jun 2001. Disponível em: <www.fecap.br/adm_online/art22/renata.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GULDENTOPS, E. Key success factors for implementing IT governance: let's not wait for regulators to tell us what to do. *Information Systems Control Journal*, v. 2, 2004. Disponível em: <www.isaca.org/Journal/Past-Issues/2004/Volume-2/Documents/jpdf042-KeySuccessFactorsforImp.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GUPTA, Y. P.; RAGHUNATHAN, T. S. Impact of information systems (IS) steering committees on IS planning. *Decision Sciences*, v. 20, i. 4, p. 777-793, fall 1989. Disponível em: <onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5915.1989.tb01419.x/abstract>. Acesso em: 10 jan. 2013.

HUANG, R.; ZMUD, R. W.; PRICE, R. L. Influencing the effectiveness of IT governance practices through steering committees and communication policies. *European Journal of Information Systems*, n. 19, p. 288-302, June 2010. Disponível em: <www.palgrave-journals.com/ejis/journal/v19/n3/abs/ejis201016a.html>. Acesso em: 10 jan. 2013.

IT GOVERNANCE INSTITUTE - ITGI. *IT governance global status report*. 2004. 72p. Disponível em: <www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/ITGI-Global-Status-Report-2004.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

JONKER, J. A. *The strategic identification and integration of critical success factors to achieve international competitiveness for South Africa as a tourism destination*. Pretoria, South Africa. 2004. 352 p. Tese (Doutorado em Comércio). University of Pretoria, Faculty of Economic and Management Sciences, Pretoria, South Africa, 2004. Disponível em: <upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-07022004-130908/>. Acesso em: 10 jan. 2013.

KARIMI, J.; BHATTACHERJEE, A.; GUPTA, Y.P.; SOMERS, T.M. The effects of MIS steering committees on information technology management sophistication. *Journal of Management Information Systems*, 17, 2, fall 2000.

LUFTMAN, J. *Competing in the information age: align in the sand*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2003. 430 p.

NFUKA, E. N.; RUSU, L. Critical success factors for effective IT governance in the public sector organizations in a developing country: the case of Tanzania. In: *18th European Conference On Information Systems*, 18., 2010. *Anais... AIS Electronic Library (AISeL)*, 2010. Disponível em: <aisel.aisnet.org/ecis2010/128/>. Acesso em: 10 jan. 2013.

NOLAN, R. L. Managing information systems by committee. *Harvard Business Review*, Boston, Massachusetts, v. 60, n. 4, p.72-79, 8p., jul-aug 1982.

NOLAN, R.; MCFARLAN, F. W. Information Technology and the Board of Directors. *Harvard Business Review*, Boston, Massachusetts, v. 83, n. 10, p. 97-106, 10p., Oct 2005. Disponível em: <www3.fsa.br/LocalUser/gestaoti/Ativ03%20NOLAN%202005%20%20Information%20Technology%20and%20the%20Board%20of%20Directors..pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PRASAD, A.; HEALES, J.; GREEN, P. Towards a deeper understanding of information technology governance effectiveness : a capabilities-based approach. In: *International Conference On Information Systems - Icis 2009*, 2009. *Anais...* Disponível em: <accounting.uwaterloo.ca/uwcisa/symposiums/documents/PrasadAcklesh.ppt>. Acesso em: 10 jan. 2013.

RECK, R.; RECK, V. P. Steering IS committees straight. *Datamation*, v. 35, n. 20, p. 89-92, 4 p., 15 oct. 1989.

ROCKART, J. F. Chief executives define their own data needs. *Harvard Business Review*, Boston, Massachusetts, v. 57, n. 2, p. 81-92, 12p., Mar-Apr, 1979. Disponível em: <hbr.org/product/chief-executives-define-their-own-data-needs/an/79209-PDF-ENG>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ROLDAN, L. B.; LENZ, G. S.; HANSEN, P. B. Fatores críticos de sucesso em redes interorganizacionais de cooperação: um ensaio teórico. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 10, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <www.raroefeito.com.br/ver/craweb/artigos/fcs_em_redes_de_cooperacao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SKULMOSKI, G. J.; HARTMAN, F. T.; KRAHN, J. The Delphi method for graduate research. *Journal of Information Technology Education*, v. 6, p. 1-21, 2007. Disponível em: <jite.org/documents/Vol6/JITEv6p001-021Skulmoski212.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

VAN GREMBERGEN, W.; DE HAES, S. *Enterprise governance of information technology: achieving strategic alignment and value*. Springer Science, New York. Boston: Springer, 2009. 218 p.

VAN GREMBERGEN, W.; DE HAES, S.; GULDENTOPS, E. Structures, processes and relational mechanisms for IT governance. In: VAN GREMBERGEN, W. (Org.). *Strategies for information technology governance*. Antuérpia: Idea Group Publishing, 2004. p. 1-36.

VEZZONI, G. et al. Compreensão da relação entre fatores críticos de sucesso e o desempenho em projetos. In: Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto, 8., 2011, Porto Alegre. *Anais do 8º CBGDP*. Porto Alegre: Fundação

Empresa Escola de Engenharia UFRGS, v. 1, 2011. Disponível em: <www.ufrgs.br/cbgdp2011/downloads/9024.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

VIEIRA, D. M. *Governança de TI no setor público: caso DATAPREV*. Niterói. 2005. 98 p. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. Disponível em: <www.bdttd.ndc.uff.br/tde_arquivos/14/TDE-2006-10-03T100235Z-404/Publico/Dissertacao%20DanieleVieira.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

WEILL, P.; ROSS, J. W. IT governance on one page. *CISR*, Cambridge, v. 349, sloan wp n. 4516-04, 15 p., nov. 2004. Disponível em: <www.qavision.com/expertzone/it_governance_in_a_page.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

Marcelo Silva Cunha

Mestre em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: mscunha2000@gmail.com

João Souza Neto

Doutor em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Engenharia Eletrônica pelo Philips International Institute da Holanda e professor do curso de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: joaon@ucb.br

RSP

RSP Revisitada

Considerações sôbre o problema imigratório

Carlos Dodsworth Machado

Texto publicado na RSP, vol. 4, nº 3, dez. de 1945.

Escrito em 1945, por Carlos Dodsworth Machado, o texto versa sobre o fenômeno da imigração em massa para o Brasil num momento da história em que existiam não somente demanda no mercado de trabalho brasileiro por mão de obra, como também a esperança de uma nova era econômica, algo que justificava a abertura do país à vinda de estrangeiros. Escrito há quase 70 anos, o artigo causa impacto pelo fato de retratar uma realidade do século XX bastante similar ao drama vivido pelo Estado contemporâneo, ressalvados, obviamente, o contexto e as proporções. Desta vez, os rostos europeus, árabes e nipônicos são substituídos por imigrantes de origem africana (especialmente vindos de países como Gana, Senegal, Nigéria, Cabo Verde e Angola), sul-americana (peruanos, bolivianos, paraguaios em sua maioria), chinesa e sul-coreana, bem como vindos da América Central, haja vista a imigração massiva de haitianos para estados como Acre, São Paulo e Paraná. Grande parte dessa imigração recente é feita de maneira ilegal. Fugindo da pobreza ou de conflitos bélicos em seus países, muitos imigrantes apresentam mão de obra pouco qualificada, o que os torna vítimas de condições de trabalho precárias. O texto de Machado atesta que o Brasil se ressentia da ausência de uma organização administrativa capaz de arcar com as responsabilidades que acompanhavam a ampla introdução de imigrantes no país. Por isso, o autor ressalta a importância da presença de instituições e normas acautelatórias para a chegada desses imigrantes. Todavia, cabe destacar que, para Machado, era preciso saber aproveitar essa leva imigratória como trunfo rumo à tão sonhada prosperidade brasileira.

As condições atuais, dentro e fora de nossas fronteiras, atestam a marcha que o mundo realiza na direção de um novo estado de coisas, favorável à resolução de problemas brasileiros que afetam particularmente o nosso bem-estar social e econômico.

O extraordinário desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações reduziu de tal forma as distâncias, que novas concepções constituem condição fundamental para um proveitoso intercâmbio do progresso representado pela vulgarização das vitórias científicas sobre os males físicos e pelos descobrimentos e invenções ampliadoras das possibilidades de conforto e bem-estar.

Unidos povos e nações na mobilização integral de recursos, e também nos multiformes padecimentos impostos pelo gigantesco conflito, aprendemos que, malgrado diferenças de raça, língua, religião e costumes, a humanidade é uma só e um só o seu problema: a implantação decisiva de um genuíno sentimento de fraternidade universal.

Ante as novas contingências que se delineiam, parece oportuno colocarmos-nos à altura dos acontecimentos, identificando e provendo racionalmente as necessidades que assolam a nossa estrutura social e econômica.

A pobreza demográfica de nossa pátria e a proximidade de empreendimentos carecedores, qualitativa e quantitativamente, de mão de obra, parecem reclamar a introdução imediata de largos contingentes imigratórios, a exemplo do que se vem verificando com outros países sul-americanos.

Os aspectos delicados que a questão oferece prestam-se a considerações bastante amplas, às quais somos levados mais pelo objetivo de encarecer a sua importância do que de versá-la com a segurança e proficiência dos que se acham de ofício incumbidos do seu tratamento.

Já nos períodos iniciais da história da humanidade, podem ser observados movimentos migratórios nos grupamentos humanos mais rudimentares, à cata de alimentos ou empenhados em movimentos coletivos de conquista e colonização.

A princípio francamente hostil, a atitude das sociedades, quanto à aceitação de elementos adventícios, variou através do tempo, ao sabor das contingências históricas.

Essa hostilidade, caracterizadora da atitude dos povos primitivos com relação aos estrangeiros, evoluiu lentamente no sentido de uma crescente tolerância, que culmina em Roma, com a introdução, na magistratura romana, da figura do *"praetor peregrinus"*. Com efeito, não obstante originariamente avessa à integração de estranhos, a *"urbs"* institui estabelecimentos de beneficência destinados a acolher estrangeiros necessitados (*"xenodochia"*), marcando tais fatos, a nosso ver, o reconhecimento público da existência de direitos próprios do estrangeiro.

Essas tendências foram acentuadas pelo incremento das atividades de comércio, aliados à adoção dos princípios cristãos de fraternidade universal,

elevando gradativamente a personalidade do alienígena, até quase nivelá-lo à situação do nacional.

O tema é vasto demais para enquadrar-se nos limites de um ponto de vista exclusivamente jurídico, o que daria uma visão unilateral do problema migratório. Prende-se a outros ramos de conhecimento, erigindo-se das dificuldades próprias das ciências sociais.

Daí o não se poder, como faz Espínola, considerar a Revolução Francesa como o marco principal da história das migrações no mundo, atribuindo-lhe a virtude de haver dissipado as prevenções existentes contra os estrangeiros, quando na realidade aquêle movimento veio apenas reconhecer uma situação que já se vinha verificando anteriormente¹.

¹ Tais são as palavras do mestre: “Foi a Revolução Francesa, com a violenta transformação das condições sociais, operada sob o influxo das idéias filosóficas da época e do proselitismo incomedido, através das ondas de sangue das vítimas de uma reação insaciável, imoladas nas confusões do terror, que teve a virtude de dissipar as prevenções contra os estrangeiros, admitindo-os a compartilhar, por toda parte, dos próprios direitos reconhecidos aos nacionais, sem preconceitos, e, em muitos Estados, até, sem preocupações de reciprocidade legislativa ou diplomática”. — (Eduardo Espínola e Eduardo Espínola Filho — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Vol. VI, Ed. Freitas Bastos, 1938, pag. 236).

O Sr. Estanislau Fischlowitz, que durante 18 meses pôs, no D.A.S.P. , a serviço da Administração Pública Brasileira, a sua esplêndida cultura, refere-se ao assunto nos seguintes termos: “O princípio da liberdade das migrações foi proclamado pela revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não somente na regulamentação interna, como também em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais” — (Estanislau Fischlowitz — “Migrações — problema internacional”, in *Revista do Serviço Público*, dezembro 1943, pag. 43).

Como vemos, 1789, *proclamou* o princípio da liberdade das migrações, mas não veio *dissipar* a prevenção contra o estrangeiro, pois esta foi exacerbada durante a guerra, em face das atividades dos países totalitários empenhados em aproveitar os seus imigrantes como “vanguarda de suas agressões e imperialismos” , no dizer de Fischlowitz.

Também a prevenção contra o estrangeiro não foi *dissipada* pela Revolução Francesa, porque já vinha ela de longa data sofrendo abrandamentos sensíveis, como se poderá verificar nas afirmativas de Clóvis Bevilacqua (*Direito das Obrigações* — Ed. Freitas Bastos, 1931, pag.45), de que mesmo antes de reconhecidos os direitos dos estrangeiros, inventou-se um derivativo no instituto da hospitalidade. E citando Ihering: “No tempo da completa incapacidade jurídica do estrangeiro, a hospitalidade era a única forma dos contratos pessoais, entre pessoas pertencentes a comunidades diversas. À hospitalidade ligava-se todo o comércio internacional ou, mesmo, todo o movimento mercantil. Devia, portanto, ser o mais veemente empenho de uma comunidade, que não queria excluir-se de tôdas as relações com o mundo exterior, proteger o negociante estrangeiro que vinha ao país com suas mercadorias. A estrada devia ser franqueada ao mercador estrangeiro, do contrário ele não viria. Garantir-lhe a livre passagem era a condição essencial para atraí-lo. Esta livre passagem assegurava-lhe a hospitalidade que fazia, às vèzes, do salvo-conduto da idade média”.

Reconhecidos aqueles direitos fundamentais que haviam sido durante tanto tempo negados, o período é da mais absoluta liberdade, e a imprevisão e indiferença gerais, quanto às migrações, iriam produzir as tão lastimáveis conseqüências que se seguiram.

Foi por volta de 1850 que grandes massas imigratórias se canalizaram para os Estados Unidos, transpondo o oceano por força das perseguições religiosas e raciais, da fome, da pobreza, e das facilidades propiciadas pelos naturais americanos, desejosos de vender terras e passagens.

John Commons, na sua interessante obra intitulada *“Race and Immigrants in America”*, passa em revista os fatores que influíram na formação daquela corrente imigratória, enunciando também os seus salutareos efeitos sobre a vida norte-americana.

A iniciativa particular predominou francamente, em razão das possibilidades que o braço estrangeiro vinha oferecer aos seus inescrupulosos exploradores. Organizaram-se várias companhias para introduzir imigrantes, e a influência dos motivos mercenários que norteavam a sua ação trouxe uma série de inconvenientes, tornando-se inclusive, a causa de futuros desajustamentos sociais.

Os governos iam-se deixando ficar à margem do problema e, quando não permaneciam em atitude passiva, limitavam-se a comprar colônias, providenciar a instalação dos imigrantes, firmar tratados e editar disposições administrativas internas, quando a verdadeira atitude cabível seria encarregar-se da direção sistemática de todo o aparelho imigratório, transformando a migração, “de função do indivíduo, em função do Estado”.

O resultado do influxo de indesejáveis, aproveitadores das disposições acomodáticas dos poderes públicos para penetrar com o pé esquerdo as portas da migração indiscriminada, refletiu-se mais tarde no gangsterismo de Chicago e nos crimes e contravenções peculiares aos representantes da baixa classe de certas raças.

Em 1868 a América negociou com a China o tratado de Burlingame, outorgando amplas regalias aos chineses.

Uma nova força introduziu-se na vida do continente americano, com a política dos altos salários. Havia entrechoque de interesses de grandes proprietários, com empregados altamente assalariados, resultando dessa luta a falta de nacionais para a execução das tarefas mais pesadas.

Daí generalizar-se a avidez de mão de obra barata, encontrada nos grandes e necessitados contingentes estrangeiros, dispostos a trabalhar por qualquer preço².

² John Rogers Commons — *Races and Immigrants in America* — Heath and Co., 1933, pags. 111-112.

A situação de desigualdade de compensação do trabalho do alienígena feria a suscetibilidade dos intelectuais estrangeiros.

Luigi Villari profligava a emigração de seus compatriotas, asseverando que os italianos saíam de sua terra em bom estado de saúde e a ela retornavam invalidados por acidentes de trabalho, ou arruinados pelo trabalho em zonas insalubres e no interior de fábricas de condições higiênicas precárias. Tuberculose, sífilis, alcoolismo, e uma deplorável gíria, eram as principais exportações dos Estados Unidos para a Itália.

Apesar dessas invectivas, a opulência dos Estados Unidos continuou a atrair os imigrantes, provando que na riqueza e nas possibilidades econômicas de uma nação reside o principal fator de atração de alienígenas.

Os Estados Unidos, tradicionalmente democratas, sempre procuraram beneficiar-se com a crítica construtiva de seus cidadãos, empenhados na erradicação oportuna de erros ignorados pelo poder público, a fim de impedir, através do tempo, o prolongamento de suas conseqüências lamentáveis.

Já começara a imigração tumultuária a produzir seus nefastos resultados, quando a voz vigilante de Benjamin Franklin se fêz ouvir para denunciar a germanização da Pensilvânia: “Por que há de a Pensilvânia, terra fundada por ingleses, tornar-se ante nossas vistas, uma colônia de estrangeiros, que cedo serão tão numerosos a ponto de germanizar-nos, ao invés de serem por nós anglificados?”

A 3 de março de 1891, criava-se o “*Bureau of Immigration*” no Departamento do Tesouro, de onde foi transferido para o do Comércio e Trabalho em 14 de fevereiro de 1903. A 29 de junho de 1906, foram ampliadas as suas funções, cabendo-lhe também as atribuições relativas a naturalização, passando então a chamar-se “*Bureau of Immigration and Naturalization*”.

Mais tarde, em conseqüência do “*Reorganization Plan V*”, aprovado em 4 de junho de 1940, passou para o “*Department of Justice*”, tomando o nome de “*Immigration and Naturalization Service*”. Cabe-lhe a aplicação das leis sobre imigração, assim como a identificação e registro de todos os estrangeiros residentes em terras norte-americanas.

O exame de casos de expulsão e extradição, e a imposição de multas às companhias de navegação infratoras de dispositivos legais sobre o assunto, estão a cargo do “*Board of Immigration Appeals*”, órgão integrante do “*Office of the Attorney General*” do Departamento de Justiça.

A coleta de informações sobre a conveniência da introdução de imigrantes, levando em consideração os interesses nacionais, assim como a fixação de quotas, constituem atribuições do Departamento de Estado. O órgão incumbido dessas

funções é o “*Office of Controls*”, constituído de quatro divisões “*Passport Division*”, “*Visa Division*” (exercendo funções relacionadas com a imigração), “*Special War Problems Division*” e “*Division of Foreign Activities Correlation*” (incumbidas do estudo dos casos provenientes de relações decorrentes do estado de guerra, tais como troca de prisioneiros, repatriação de cidadãos americanos, etc., e, ainda, da articulação entre as atividades executadas pelo departamento a que pertencem os Departamentos de Guerra e Marinha)³.

A nosso ver, a orientação norte-americana no trato desses problemas encerra uma idéia digna de aproveitamento: a proximidade entre a imigração e a naturalização, confiadas a um mesmo órgão, com vistas, é claro, a uma intensiva nacionalização.

A variabilidade da condição do estrangeiro através dos séculos é de molde a demonstrar a fragilidade dos alicerces em que os governos têm baseado a sua ação no tocante à imigração.

Nota-se a falta de um plano sistemático e suficientemente detalhado, em que sejam nitidamente fixados os objetivos visados com a introdução de imigrantes, e provendo a sua seleção segundo critérios preestabelecidos.

As enormes exigências do mercado de trabalho brasileiro e a vizinhança de uma nova era econômica, de trabalho e prosperidade, reclamam a abertura de nossas portas ao estrangeiro, sem prejuízo, evidentemente, das medidas acautelatórias necessárias para evitar a incidência em erros condenados por experiências anteriores.

É chegada a hora de fazer ouvidos de mercador ao brado dos adversários da imigração, que se estribam no pretense resguardo dos fatores étnicos da nacionalidade. A imigração racionalmente dirigida, na qualidade de um ato voluntário de um país de pobre demografia que se debate angustiosamente na procura de braços, não pode ser temida como um fantasma ameaçador que venha desagregar a raça. Além disso, uma seleção bem feita e uma assimilação favorecida anulam os perigos representados pela impermeabilidade de certas raças. Os quistos raciais só aparecem quando a inércia dos poderes públicos permite o seu processo de formação.

Nenhuma raça é rigorosamente pura, e afirmar o contrário é incidir nas teses tão do agrado dos geo-políticos alemães. Esta é uma asseveração ociosa, em face do que diz Commons, sobre a realização de amálgamas desde a idade da pedra.

³ Informações colhidas do “United States Government Manual”, 1945, First Edition, pgs. 203-273-275-613-619. Não nos prolongamos mais sobre a enumeração das atribuições dos órgãos mencionados, porque é nosso propósito fazê-lo em estudo especialmente dedicado a esse fim.

A bolha de sabão do arianismo puro de Lapouge, Chamberlain, Gobineau, e outros adeptos do dolicocefalo louro como padrão de “*homosapiens*”, apesar de nascida como um movimento científico, acabou por empolgar o espírito germano, que precisava de uma justificativa para os seus excessos nacionalistas e suas tendências dominadoras.

Já é, portanto, tempo de relegar a doutrina às ruínas do passado, em vista do sangue, suor e lágrimas que exigiu a destruição daquele mito.

Os argumentos da Ciência corroboram a inexistência de superioridades raciais. Os Drs. Bertha M. Boody e Edmund de S. Brunner realizaram testes psicológicos em filhos de fazendeiros imigrantes e crianças imigradas para os Estados Unidos, concluindo, da comparação entre as possibilidades mentais dos diferentes grupos raciais, pela inexistência de quaisquer inferioridades quanto à facilidade de apreensão, habilidade, etc.⁴

Os americanos não se pejam em reconhecer que sem o trabalho do imigrante as suas estradas de ferro não se teriam construído tão rapidamente, nem se teria erguido, desenvolvido e mantido o seu extraordinário poderio industrial.

Achamos que o nosso país bem poderia valer-se da experiência dos Estados Unidos neste particular, dado que as semelhanças entre os seus atuais problemas e os daquela nação, no passado, argumentam em favor de soluções análogas⁵.

A tremenda lacuna econômica representada pelo despovoamento rural reclama a afluência de novos elementos e as atenções dos poderes públicos para o restabelecimento do equilíbrio entre a população rural e a urbana em nosso país.

O abandono dos campos, pela falta de recursos dos camponeses, e o deslocamento destes para as cidades acarretam o crescimento desproporcional das metrópoles e o agravamento de seus problemas de manutenção.

As massas são atraídas pela vida falsamente ostentosa dos centros populosos, indo engrossar as fileiras dos que pululam à beira de uma prosperidade fictícia.

⁴ Experiência narrada por Hannibal Gerald Duncan (*Immigration and Assimilation* — Heath and Co., 1933, pág. 490).

⁵ Este é também o ponto de vista do ilustre Dr. Arthur Hehl Neiva, que na sua magnífica tese intitulada “*O problema imigratório brasileiro*” (Publicada na “*Revista de Imigração e Colonização*”, set. 1944, pág. 458) declara: (pág. 525) “... mas como havia possibilidades quase ilimitadas de prosperidade e progressos pessoais, desde que se desejasse realmente trabalhar com intensidade, para aquele país foi atraída a maior imigração de toda a história por ser uma nação democrática, onde as diferenças de sangue ou de condições econômicas nada significavam para quem desejasse, pelo seu esforço, contribuir para o desenvolvimento geral dos Estados Unidos. É extremamente difícil traçar um paralelo adequado entre os Estados Unidos e Brasil. Entretanto, as oportunidades existentes no Brasil de hoje não são menores do que as apresentadas pelos Estados Unidos de 1870”. (é nosso o grifo).

São as chamadas *tendências rurífugas*, tão bem analisadas num trabalho do Dr. Fernando Mibieli de Carvalho⁶.

A política migratória orientada no sentido de povoamento do “*hinterland*”, promovendo a fixação do homem à terra, identificando o campônio com novos processos agrícolas, servirá para estender-lhe os benefícios de ordem material e intelectual até agora adstritos ao âmbito dos grandes centros urbanos, obviando os fatais inconvenientes do absentéismo rural.

Mas não estamos muito certos das possibilidades migratórias de após-guerra. A Comissão de Imigração da Conferência de Havana acha que “o empobrecimento considerável dos povos europeus, depois da guerra, criará fortes necessidades de emigração e aumentará a atração que sobre êsses povos tem exercido o hemisfério ocidental”.

Roosevelt, em 1939, prevendo os enormes deslocamentos que iriam exigir as atividades bélicas, prognosticava, para um mundo livre das ameaças totalitárias e quintacolonistas, a atenuação das considerações de ordem demográfica, étnica e política, predominantes depois da primeira guerra mundial.

Supomos, todavia, não obstante a atual depressão dos povos europeus, que os países duramente atingidos pelo látigo da guerra não poderão abrir mão de seus trabalhadores, mais do que nunca necessários ao soerguimento de suas nacionalidades.

O entendimento recíproco entre os países de emigração e os de imigração faz parte das novas concepções a que fizemos referência no início destas considerações. A imigração é um problema irremediavelmente preso a soluções internacionais, pois só dêste modo as transfusões de sangue europeu para a América tenderão a uma distribuição mais equitativa do fator humano sobre a terra, de conformidade com os supremos interesses da humanidade⁷.

O Brasil se ressent, neste momento, da ausência de uma organização administrativa capaz de arcar com as responsabilidades que acompanham a ampla introdução de braços estrangeiros. Perduram ainda dúvidas sobre o tipo de organização necessário à solução do assunto, tendo êste, aliás, constituído motivo

⁶ O trabalho, que é realmente interessante, intitula-se: “*O êxodo rural*” e foi publicado na “*Revista de Imigração e Colonização*”, dezembro, 1942, pag. 9.

⁷ Recomendamos ao leitor o trabalho do Sr. Fischlowitz, já citado, no qual focaliza com bastante agudeza êste aspecto da questão.

para uma das recomendações da Conferência de Teresópolis, que chegou a optar pela criação de um Ministério de Povoamento, solução adotada com bons resultados em outros países.

A nosso ver, a principal necessidade é de que uma ação segura e objetiva proceda ao reajustamento das peças do organismo administrativo existente, seguida da racionalização das normas jurídicas reguladoras do assunto, o que se poderá conseguir mediante uma criteriosa consolidação, ou mesmo, elaboração de um Código de Imigração e Colonização.

Êste é, seguramente, um meio de amparar o Brasil na sua marcha rumo à industrialização de suas fôrças, rumo à posse de si mesmo, rumo ao reconhecimento de sua maioria política e econômica, rumo, enfim, a uma nova era de prosperidade, em que o bem-estar da coletividade seja o reflexo ampliado do bem-estar de cada indivíduo.

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela ENAP. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - *Comentários ao Editor*.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença *Creative Commons* (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

AÇÕES PREMIADAS NO 18º CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Embaixada Real da Noruega. Ao longo de 18 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do Governo Federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



CADERNO EIAPP – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO DEMOCRÁTICO: LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA

O livro reúne textos sobre o restabelecimento e aprofundamento das instituições democráticas nos países da América Latina. Produzido por dirigentes e técnicos envolvidos com o planejamento governamental em seus países, as contribuições se distinguem pela atualidade e sentido prático. O objetivo é colaborar com o fortalecimento das instituições estatais responsáveis pelo planejamento estratégico, bem como resgatar o planejamento no ambiente da democracia.



CADERNO ESTUDOS EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

O Caderno reúne cinco artigos que tratam de temáticas centrais no atual contexto da gestão de pessoas, abordando técnicas de análise da força de trabalho e de gestão de políticas de capacitação e de saúde do trabalhador. Os artigos são provenientes de trabalhos de conclusão de curso de servidores participantes da segunda e terceira edições do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, desenvolvido pela ENAP. O conhecimento produzido por servidores públicos tem a possibilidade de apontar os avanços teóricos e práticos necessários para a sua efetiva modernização no ambiente específico do setor público brasileiro.



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 65 – 2014

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* 34 36 37

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.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br

publicacoes@ena.gov.br