

**Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal***Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho***A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades***Laís Silveira Costa, Paulo Marques e Taís R. Borges***Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista***Welles Matias de Abreu e Ricardo Corrêa Gomes***O Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública***Elisabete Ferrarezi e João Alberto Tomacheski***RSP Revisitada – O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático***Themístocles B. Cavalcanti***Reportagem – Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina**

**RSP**

Brasília – 2010

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretora de Gestão Interna:* Mary Cheng

*Conselho Editorial*

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

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

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi, Tatiana Beltrão Gomes, Livino Silva Neto.

*Expediente*

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

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2010

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

*www.enap.gov.br*

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

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

**ENAP**

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

70610-900 – Brasília - DF

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

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

# Sumário

## Contents

Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal Entrepreneurship and innovation on federal public management <i>Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho</i>	233
A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades The public health services offer from non-state public service: hypothesis analysis and potentialities <i>Laís Silveira Costa, Paulo Marques e Taís R. Borges</i>	249
Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Public budget: analysis of the strategies' formulation under the perspective of the emancipatory and developmentist planning. <i>Welles Matias de Abreu e Ricardo Corrêa Gomes</i>	269
Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública Mapping of the Brazilian government schools capacitation offer: information management to strengthen public management <i>Elisabete Ferrarezzi e João Alberto Tomacheski</i>	287
<i>RSP Revisitada</i> : O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático <i>Themístocles B. Cavalcanti</i>	305
<i>Reportagem</i> : Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina	311
Para saber mais	321
Acontece na ENAP	323



# Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal

Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho

## Introdução

Nas organizações, sejam públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, o agente da inovação é o empreendedor. Ele busca e conduz a inovação. Joseph Schumpeter associou pioneiramente a inovação ao empreendedorismo como processo que o permeia nas suas mais diversas formas e meios sem, no entanto, confundir-lo ou mesmo suplantá-lo. O empreendedor impulsiona o capital pois traz em si “a força destruidora e criativa” de novos mercados, produtos e serviços (SCHUMPETER, 1949).

Joseph Schumpeter não só sustentou as bases do empreendedorismo na teoria econômica, como introduziu, no seu estudo *“Economic Theory and Entrepreneurial History”* (1949), o Estado como agente do processo de inovação, destacando as contribuições do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos como vetor inovador. Para ele, o fenômeno da inovação é institucional e pode ocorrer em qualquer lugar, seja qual for o processo, momento, meio ou posição nas organizações, sejam públicas ou privadas.

De forma geral, o empreendedorismo é comum tanto no universo das organizações públicas quanto no das privadas. As organizações públicas são semelhantes às demais; no entanto, possuem características próprias (rotinas, hierarquia excessiva, descontinuidade, paternalismo etc) que constituem verdadeiros obstáculos às inovações e mudanças e que se opõem ao empreendedorismo (DRUCKER, 2008; PIRES & MACEDO, 2006; THOENIG, 2007; DAL'BÓ, 2008).

O empreendedorismo, no âmbito das organizações públicas, permeado por caracteres muito peculiares e próprios, é um fenômeno multifacetado e complexo. Como se dá o intraempreendedorismo nas organizações públicas? Quais as dificuldades? Quais as soluções adotadas?

Ações empreendedoras tiveram lugar em nossos quinhentos anos de história, desde a implantação das feitorias destinadas à exploração da madeira, passando pelo ciclo nordestino da cana e pelo ciclo do ouro; sem contar, por exemplo, a obstinação de um Osvaldo Cruz em exterminar doenças tropicais no Rio de Janeiro, de um Marechal Rondon na árdua tarefa de conquistar o Oeste do Brasil; ou aquelas que levaram o país de dependente crônico do petróleo a potência no setor. É possível fomentar um ambiente empreendedor mesmo em um cenário em que a burocracia é predominante, como é o caso das organizações públicas?

O objetivo deste artigo é apresentar três ações empreendedoras em organizações públicas, premiadas pela ENAP no concurso *Inovação na Gestão Pública Federal*. A partir da revisão de literatura e estudo de caso, serão confrontados os diversos tipos e modelos de processos de inovação, para identificar as dificuldades apontadas e quais as soluções adotadas nas ações

premiadas pelo concurso. Foram selecionados três casos de iniciativas inovadoras no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), apontando a origem, características, amplitude e o modelo do processo de inovação. Nosso quadro teórico de referência está estruturado no sentido de aprofundar nossa percepção, bem como nos dar condições de comparar alguns estudos e apontar lacunas, se existentes.

## Revisão de literatura

### Inovação e empreendedorismo

Não se pode falar em inovação sem falar em empreendedorismo. Inovar traz implícito a ideia de empreender. Desde o século XVII, nos primórdios de sua formulação por Richard Cantillon e Jean Baptiste Say, a inovação vem associada ao empreendedorismo. Richard Cantillon considerava os empreendedores verdadeiros aventureiros, que “corriam riscos visando o lucro”. O segundo, chamado o “pai do empreendedorismo”, iniciou a sua teorização e a relacionava às mudanças e à inovação (VOGEL, 2004).

Joseph Schumpeter introduziu no século XX a perspectiva do empreendedor como aquele que desafia ou destrói criativamente (FERNANDES E SANTOS, 2008). Na visão de Schumpeter, celebrizada na expressão “destruição criativa”, o empreendedor é criativo, é a força motora do capital (HOELTGEBAUM *et al*, 2003).

Somente no final da década de 1970 o empreendedorismo ganhou o *status* de disciplina (PALMA, CUNHA & LOPES, 2007). Foi o francês Gifford Pinchot III quem designou, pela primeira vez, a expressão intraempreendedorismo (em inglês, *intrapreneuring*), para nomear o responsável pela inovação na organização, seja qual for o seu tipo, lugar ou momento.

Na evolução do tema destacam-se as contribuições de Pryor e Shays (1993); Zahra (1996); Ted Nicholas (1993) e Wundebere (2001). Também merece atenção a sistematização de Cunningham e Licheron, focalizando o estudo do empreendedorismo desde a biografia dos seus estudiosos (escola bibliográfica), passando pela escola psicológica (abordagem comportamental), escola clássica (inovação sob a ótica da criação), escola de administração (empreendedorismo entendido como negócio), escola da liderança (o empreendedor age em grupo) e a escola corporativa, que enfatiza o ambiente das organizações, no qual o empreendedor deve se desenvolver.

O Manual de Oslo (2004) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trata, no capítulo III, dos processos de inovação, identificando quatro tipos: de produto, de processo, organizacional e de marketing. O processo de inovação confere vantagens competitivas e de excelência às organizações. A literatura consagra essas e muitas outras formas de classificação das inovações, sendo a mais comum em produtos e processos. As inovações de processos são direcionadas por ideias e são mais intensivas nas economias menos desenvolvidas, referindo-se à adoção de métodos de produção novos ou aperfeiçoados. As inovações de produtos são impulsionadoras de novas tecnologias e são maiores e mais fortes nas economias desenvolvidas (MANUAL DE OSLO, 2004). As inovações organizacionais envolvem as pessoas e o meio organizacional. Quando as inovações alcançam processos e métodos de marketing, o Manual de Oslo denomina “inovações de marketing”. As inovações são também incrementais quando gradualmente introduzem avanços e melhorias

nos métodos e produtos, bem como investimentos, de acordo com o tempo e as necessidades. Em contraponto, quando ocorrem abruptamente, são classificadas como radicais.

Do ponto de vista da amplitude, a inovação abrange qualquer setor da economia, inclusive os setores públicos, a exemplo da saúde e educação. Os diversos tipos de inovação se confundem e, por isso, é comum identificar mais de uma

***“O empreendedorismo, no âmbito das organizações públicas, permeado por caracteres muito peculiares e próprios, é um fenômeno multifacetado e complexo.”***

característica num mesmo processo. Assim uma inovação do tipo organizacional pode revelar também uma inovação de serviço e de marketing. Um processo de inovação de produto ou serviço pode representar também uma inovação organizacional. É ilustrativo mencionar que também ocorre combinação e/ou identificação de características comuns quanto aos processos de

inovação; são os modelos denominados lineares (orientados pelas teorias clássicas e mecanicistas), “a partir de variáveis endógenas às empresas e como produto de seus processos internos”, e os modelos interativos (orientados pelas teorias neoclássicas e que admitem forças externas), “que tentam incorporar as forças externas e atribuir a mudança técnica a fatores” (apud CONDE & ARAUJO JORGE, 2003).

Nas organizações, sejam públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, o intraempreendedor é o agente da inovação. Ele a busca e a conduz. O protagonista da inovação é o intraempreendedor (PINCHOT, 1989; DORNELAS, 2003).

As forças que regem a inovação não diferem se o fenômeno do empreendedorismo ocorre numa organização privada ou pública. Os princípios regedores são os mesmos. Não importa que o processo seja conduzido por uma instituição governamental ou não governamental: basicamente as forças estão situadas entre o que funciona e o que não funciona.

### **O empreendedorismo nas organizações (intraempreendedorismo)**

As perspectivas e trabalhos difundidos pelos estudiosos do empreendedorismo, como Peter Drucker, revolucionaram o pensamento da administração. O aprendizado, o conhecimento do espírito empreendedor nas organizações – intraempreendedorismo – constitui um diferencial, uma ferramenta essencial para enfrentar as constantes e profundas mudanças socioeconômicas e tecnológicas da atualidade, separando, inclusive, o empreendedor do administrador, pela prática da inovação bem-sucedida. Assim não deve ser confundido com o administrador. O empreendedor não se restringe ao que deve ser feito. Ele se incumbem muito

além dos encargos designados para o administrador (DORNELAS, 2003).

Peter Drucker separa as organizações em três grupos – a empresa em atividade, a instituição de serviço público e a nova empresa de risco – e prescreve para cada uma delas uma maneira peculiar para a prática do empreendimento. Ou seja, para o autor existe uma “administração empreendedora” (também chamada de competência empreendedora) que se traduz num manual “para enfrentar cada caso, dificuldades, obstáculos e restrições na empresa privada, nova empresa (empresa de risco) ou organização pública” (DRUCKER, 1986).

O autor aponta sete fontes da experiência inovadora - quatro no ambiente interno das organizações (públicas ou privadas): o inesperado, a incongruência, a inovação baseada na necessidade de processo e mudanças na estrutura do setor ou do mercado. As demais, no ambiente externo das organizações (públicas ou privadas): as mudanças demográficas ou populacionais, as mudanças de percepção e significado e um novo conhecimento, científico ou não (*idem, ibidem*).

Incerteza, discrição, intuição, ação, dedicação, determinação, lealdade, jogo de cintura, sonhos são elencados no rol dos dez mandamentos do *intrapreneur* (PINCHOT, 2003). São conceitos e atributos que, em regra, diferenciam o intraempreendedor do administrador e do gerente tradicional.

Nas organizações, o intraempreendedor é mais do que criativo. Ele vai além de promover relações, superando dificuldades e fazendo as coisas ocorrerem. (FILION & DOLABELA, 2000).

O intraempreendedor também se manifesta na criação e expansão de novos postos de trabalho e atividades nas organizações (COZZI *et al*, 2008).

O empreendedorismo é vital na vida social e na economia, tanto nas organizações públicas quanto nas privadas, precisamente porque a inovação e o empreendimento não constituem “algo radical”, mas “um passo de cada vez”, um produto aqui, uma diretriz lá, um serviço público acolá (PETER DRUCKER, 2008).

Peter Drucker separa as organizações em três grupos: a empresa em atividade, a instituição de serviço público e a nova empresa de risco, e prescreve para cada um deles uma maneira peculiar – como diz um guia específico – para a prática do empreendimento. Ou seja, para o autor existe uma “administração empreendedora” (também chamada de competência empreendedora) que se traduz num verdadeiro manual para enfrentar cada caso, dificuldades, obstáculos e restrições no âmbito da empresa privada, nova empresa (empresa de risco) ou organização pública (DRUCKER, 1986).

O sociólogo e cientista político Thoenig (2007), ao diferenciar a dimensão pública da dimensão privada aponta que, na primeira, prevalecem as injunções políticas (“arena política”), a submissão ao orçamento público e que o processo de decisão é determinado pelo governo, e, não, pelo mercado. Ele afirma que a organização pública, diferentemente da privada, responde a não apenas uma, mas duas funções de produção. Enquanto a organização privada restringe-se à função de produção operacional, a organização pública desenvolve, além da operacional, a função de efetividade. Esta – denominada mudança societal – não encontra correspondência nas empresas e associações voluntárias. Thoenig (2007) explica:

“Não obstante, e isto é que faz toda a diferença, a administração organizacional do setor público deve levar em conta

uma segunda função de produção, o que as organizações privadas não precisam. Essa função é chamada efetividade. Não é interna à instituição, mas, sim, externa. Está inserida num tecido social de algum gênero. [...] Num mesmo país pode haver diferenças significativas entre agências públicas. Algumas operam como se fossem empresas privadas, definindo suas próprias metas e critérios de eficiência, sem ter de prestar contas de qualquer função de efetividade. Outras têm de fato de prestar contas de ambas as funções de produção. Presume-se que devam ser eficientes sem deixar de ser efetivas.”

Assumir risco, não temer demissão, inovação, revolução de ideias, mudanças, alternativas, resoluções, promover relações e agregar conhecimentos são desafios do cotidiano e da ação do intraempreendedor (DAL’BÓ, 2008; PINCHOT, 2003; FILION & DOLABELA, 2000).

### **O intraempreendedorismo nas organizações públicas**

O empreendedorismo na gestão pública pode ser caracterizado pelo modelo incremental, pois se traduz em melhoria paulatina de métodos e procedimentos administrativos; em outras palavras, pode ser constatado por meio do aumento da efetividade.

De acordo com Drucker, uma administração empreendedora se traduz no âmbito das agências públicas por meio da capacidade de se implementar mudanças significativas na organização interna do trabalho e, com isso, melhorar a oferta de serviços.

Em suma, o empreendedorismo pode estar presente em qualquer lugar, processo, meio, posição, independentemente de

serem privadas ou públicas as organizações (SHUMPETER, 1949). No que diz respeito às públicas, são reconhecidas as suas peculiaridades (hierarquia excessiva, descontinuidade, paternalismo, burocracia, clientelismo, inflexibilidade), mas isso não as torna intangíveis ao empreendedorismo.

As forças que regem a inovação não diferem se o fenômeno do empreendedorismo ocorre numa organização privada ou pública. Os princípios regedores são os mesmos - não importa que o processo seja conduzido por uma instituição governamental ou não governamental: basicamente tal força está situada entre o que funciona e o que não funciona.

“As instituições do serviço público buscam maximizar e não otimizar” (DRUCKER, 1986, p.245). O autor atribui tal característica a uma maneira, entre outras, de se compensar a ausência de lucros, qual seja: o empreendedor da organização pública busca crescer e ampliar sua área de atuação – crescer cada vez mais. As chamadas organizações públicas ou sociais enfrentam limites para a atuação empreendedora e pontos de resistência à ação inovadora que, na maioria das vezes, se impõe de fora para dentro e por pessoas estranhas ao ambiente organizacional ou, simplesmente, elas ocorrem em razão de crises ou catástrofes (DRUCKER, 1986).

É possível identificar nas organizações públicas brasileiras dificuldades relacionadas à inovação? Quais as soluções?

Dal’bó (2008) chama a atenção para o deficiente debate do empreendedorismo nas organizações públicas: “De forma especial, são relegadas a planos de menor importância à análise da ação intraempreendedora nas instituições públicas, por ser uma realidade ainda incipiente”.

Matias-Pereira (2008, p.242) fala que o “esforço para criar uma cultura empreendedora na administração pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil. [...] Isso exige que tanto a instituição como o servidor público tenham uma postura mais flexível, criativa e empreendedora”.

Observa-se estudos e divulgação de ideias no sentido de transplantar para as organizações públicas experiências bem-sucedidas no mundo privado.

A literatura, nesse particular, é pouco sistematizada e evidencia poucas diferenças nos processos de inovação, sejam os que ocorrem nas organizações privadas, sejam os que acontecem nas instituições públicas e, ainda, na seara das organizações sociais.

A ação intraempreendedora nas organizações públicas brasileiras passa pela iniciativa do Ministério do Planejamento (MP) por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que promove, há 15 anos, concurso para premiar experiências de inovação na gestão pública. O panorama geral dos premiados revela que, apesar dos alegados entraves e limitações, o intraempreendedorismo se faz presente. Do primeiro concurso *Inovação na Gestão Pública Federal* (1995) até o atual em andamento (2010), 1.309 inscrições foram recebidas e 301 práticas inovadoras nas instituições públicas foram premiadas; muitas delas, mais de uma vez, como é o caso do INSS – presente em mais da metade das premiações.

## Metodologia

O Instituto Nacional do Seguro Social é a organização pública escolhida para ser o objeto de estudo da presente pesquisa, haja vista sua representatividade no estudo de caso do intraempreendedorismo, atestada pela

regularidade de suas premiações no Concurso Inovação e, sobretudo, pela amplitude e diversidade de sua atuação.

A pesquisa foi realizada por meio de metodologia qualitativa, exploratória e adotando a estratégia de investigação do estudo de caso (CRESWELL, 2007). Antecede o método qualitativo escolhido - estudo de caso - uma revisão de literatura com objetivo de identificar o que se encontrava disponível em livros, artigos, teses e, inclusive, experiências sobre o tema de pesquisa.

A revisão de literatura, além de buscar o embasamento teórico, estabeleceu uma comparação de estudos e métodos, apontando as lacunas existentes.

Quanto aos procedimentos (ANDRADE, 2008), a pesquisa documental indireta também abrange dados, estatísticas e informações obtidas no sítio da ENAP, no menu “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”. A pesquisa utilizou dados secundários como os critérios de avaliação do concurso e relatórios/documentos fornecidos pela instituição previdenciária. Os critérios de avaliação para seleção das experiências inovadoras foram norteadores da entrevista semiestruturada.

Os dados da pesquisa documental primária foram obtidos pela pesquisa de campo. A coleta de dados foi realizada por meio da entrevista semiestruturada, aplicada aos integrantes das equipes e responsáveis pela gestão inovadora em questão, servidor ou não servidor (titulares de cargos temporários ou comissionados do INSS ou de qualquer outro órgão da área previdenciária), premiados pelo Concurso Inovação promovido pela ENAP.

A entrevista semiestruturada foi aplicada, majoritariamente, aos servidores integrantes de três equipes que foram premiadas pelo concurso: denominamos casos A, B e C. O estudo de caso A está

relacionado ao atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social; o B, ao Audprev: Sistema de Auditoria Previdenciária; e o C, ao Censo previdenciário: soluções inovadoras para atualização cadastral.

### **Detalhamento dos procedimentos metodológicos**

Para cada caso selecionado foi realizada, pelo menos, uma entrevista. Somando os

***“As forças que regem a inovação não diferem se o fenômeno do empreendedorismo ocorre numa organização privada ou pública.”***

três casos, foram entrevistados quatro servidores. No caso A, uma servidora não ocupante de chefia e não diretamente ligada à equipe premiada. No caso B, um servidor membro da equipe premiada; e no caso C, dois servidores integrantes da equipe premiada.

No caso A – Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social – foi aplicado o instrumento de entrevista

semiestruturada à servidora em exercício numa das unidades de atendimento do INSS. A servidora não participou da equipe de implementação do serviço e não exerceu função de coordenadora, tampouco de chefia. A inovação por processo, marketing e organizacional se identifica com a experiência. Quanto à amplitude, é semirradical. Segundo dados coletados, tanto na entrevista quanto nos dados secundários (documentos recolhidos no sítio da ENAP e no INSS), o processo foi desencadeado por fatores externos (modelo interativo). A inovação partiu dos escalões superiores (*top down*) e, por isso, foi relatada como dificuldade de implantação a resistência às mudanças na cultura organizacional. As soluções adotadas nesse caso foram: mídia, treinamento e adoção de novos métodos operacionais e tecnologias.

No caso B – Audprev: Sistema de Auditoria Previdenciária – foi aplicado o instrumento de entrevista semiestruturada ao servidor que apresentou a ideia inovadora. O servidor não exerceu função coordenadora, nem de chefia. A inovação por processo e organizacional se identifica com a experiência. Quanto à amplitude, é incremental e semirradical. Segundo dados coletados, tanto na entrevista quanto nos dados secundários, a experiência surgiu a partir de variáveis endógenas à organização e como produto de seus processos internos (modelo linear), bem como ocorreram influências de fatores externos (modelo interativo). A inovação surgiu nos escalões inferiores (*bottom up*). Como dificuldades foram apontadas: falhas dos sistemas operacionais, falta de continuidade e resistência às mudanças na cultura organizacional. As soluções adotadas para esse caso foram: mídia, treinamento e adoção de novos métodos operacionais e tecnologias.

No caso C – Censo previdenciário: soluções inovadoras para atualização cadastral – foi aplicado o instrumento de entrevista semiestruturada a dois servidores integrantes da equipe que estruturou e implementou o serviço.

Nesse caso, os servidores entrevistados não exerceram, nem exercem funções de chefia. A inovação por processo e organizacional se identifica com a experiência. Quanto à amplitude é incremental e semi-radical. Segundo dados coletados, tanto na entrevista como nos dados secundários (documentos recolhidos no sítio e na organização), a experiência surgiu a partir de variáveis endógenas e exógenas à organização e, assim, surgiu como produto de seus processos internos (modelo linear), bem como por influências de fatores externos (modelo interativo). A inovação surgiu nos escalões superiores (*bottom up*). A ação intraempreendedora surgiu a partir de uma crise da instituição. Foi determinada por agente externo (uma lei). Nas dificuldades relatadas foram apontadas falhas dos sistemas operacionais, falta de continuidade e resistências às mudanças na cultura organizacional. Soluções adotadas: mídia, treinamento e adoção de novos métodos operacionais e tecnologias.

## Resultados

As premiações conferidas ao INSS pelo concurso *Inovação na Gestão Pública Federal* são o recorte empírico deste artigo. A partir da seleção de três exemplos de iniciativas inovadoras foram investigados as dificuldades, limites e soluções adotadas na ação intraempreendedora.

Na instituição previdenciária, os três casos selecionados foram: caso A – 13º Concurso *Inovação na Gestão Pública Federal*,

obtendo o 2º lugar –, atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Criado como instrumento de melhoria da qualidade, traduz a nova concepção do governo, que visualiza o cidadão como cliente prioritário. A criação em agosto de 2005 da Diretoria de Atendimento do INSS teve por objetivo, além de racionalizar o atendimento presencial, promover a redução das filas nas agências da previdência social em todo país e, especialmente, ampliar os meios de atendimento remoto da clientela de segurados. O novo serviço de atendimento programado proporcionou ao cidadão a ampliação de serviços como o de teleatendimento, com a criação de mais vagas e a consequente redução do tempo de espera nas agências, bem como aumento a cesta de serviços ofertados. Os serviços no âmbito previdenciário público passaram a contar com a gestão das vagas disponibilizadas e a utilização mais racional da força de trabalho; oxigenando a estrutura funcional, facilitando decisões estratégicas e permitindo ao INSS implementar ações coincidentes com os anseios do cidadão segurado.

Caso B – 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, obtendo o 4º lugar –, Audprev: Sistema de Auditoria Previdenciária. A iniciativa surgiu de servidores com dificuldades em auditar grandes contribuintes da previdência social, em razão da inexistência de critérios lógicos de fiscalização. Esses decidiram criar uma espécie de passo a passo, com base na legislação previdenciária, a ser seguido pelos auditores fiscais em âmbito nacional, garantindo assim tratamento uniforme a todos os contribuintes, capaz de propiciar a racionalização e a excelência do setor.

A inovação envolveu processos e métodos com a implementação de um novo

paradigma da ação de fiscalização objetivando a qualidade dos procedimentos das auditorias-fiscais e a melhoria da gestão tributária - previdenciária.

Caso C – 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, obtendo também o 4º lugar –, Censo previdenciário: soluções inovadoras para atualização cadastral. A inovação surgiu das dificuldades em atualizar o cadastro de 17,2 milhões de beneficiários da previdência social. As inconsistências dos dados cadastrais prejudicavam o controle da correta manutenção dos pagamentos de benefícios. O projeto possibilitou atualizar a base de dados e representou uma grande economia para a instituição. Além disso, promoveu condições mais confiáveis no que diz respeito à comprovação de vida dos beneficiários, possibilitando assim maior controle e melhor combate às fraudes. Foram apontados como fatores de sucesso: uma ampla rede de atendimento, a introdução de parcerias, a valorização dos servidores e, acima de tudo, a preocupação com a qualidade do atendimento, construindo um processo que se ajustasse às necessidades dos beneficiários, e, não, o contrário.

A Tabela 1 a seguir resume a análise do processo de inovação nos três casos. Os indicadores do quadro foram levantados pela revisão da literatura sobre o assunto nas organizações, sejam privadas ou públicas.

Como se trata do estudo de caso de intraempreendedorismo numa organização pública, foram utilizados indicadores do processo de decisão das políticas públicas.

A tabela analisa os dados obtidos a partir das entrevistas e, como fonte secundária, os dados colhidos no sítio da ENAP e nos documentos fornecidos pelos próprios entrevistados, os quais instruem os casos premiados.

**Tabela 1: O processo de inovação**

Intraempreendedorismo (processo de inovação)	Classificação	Origem da Ideia	Decisão	Amplitude
Caso A	Processo Organizacional	Externo	Top down	Semirradical
Caso B	Processo Organizacional	Interno	Bottom up	Semirradical
Caso C	Processo Organizacional	Externo	Bottom up	Semirradical

Para responder à questão de pesquisa quantos aos limites e dificuldades, assim como as soluções adotadas para enfrentá-los, apresentamos a Tabela 2.

Os indicadores foram identificados a partir das ações desenvolvidas na concepção, desenvolvimento e implementação da inovação e da forma como solucionaram as dificuldades encontradas.

A tabela a seguir representa o resumo da análise dos dados sobre as principais características dos três casos estudados quanto às dificuldades e soluções.

## Conclusão

A conclusão a que a pesquisa nos leva é que, apesar dos alegados entraves e limitações, o intraempreendedorismo se faz presente nas organizações públicas e vem crescentemente sendo adotado pelas chefias ou por funcionários sem nenhum tipo de função comissionada, como relatado no caso B – Audprev: Sistema de Auditoria Previdenciária.

A inovação nas organizações públicas, representada pelo intraempreendedorismo

**Tabela 2: Características**

Intraempreendedorismo	Dificuldades	Soluções
Caso A	Tecnológica	Mídia
	Metodológica	Treinamento
	Cultural	Inovação Tecnológica Estrutural
Caso B	Tecnológica	Mídia
	Metodológica	Treinamento
	Descontinuidade	Inovação Tecnológica
	Inflexibilidade	Estrutural
Caso C	Tecnológica	Mídia
	Metodológica	Treinamento
	Descontinuidade	Inovação Tecnológica
	Cultural	Estrutural

Fonte: resultados da pesquisa

das experiências premiadas pelo *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*, confirma nosso quadro teórico na medida em que se faz presente em diversos tipos de organização, em todos os seus processos e meios.

A análise dos casos revela que a ação intraempreendedora pode ocorrer nos diversos escalões ou segmentos hierárquicos da organização. Além disso, tanto os fatores endógenos (produto de seus processos internos) quanto exógenos (produto de fatores externos) são determinantes desse tipo de processo.

Importante ressaltar os dados obtidos e coligidos na Tabela 2, demonstrando que as dificuldades de caráter tecnológico, cultural e metodológico permearam os casos analisados e que as soluções devem se encaminhar para aspectos comunicacionais, culturais e estruturais. A pesquisa obteve o quadro das dificuldades que comumente são alegadas para obstar a prática do intraempreendedorismo nas organizações

públicas e, ao mesmo tempo, demonstrou que as soluções foram encontradas, inovando métodos, tecnologias, processos e até mesmo transformando a cultura organizacional. Outro aspecto a ser considerado foi a ação de escalões inferiores na introdução e/ou proposição de ações inovadoras; em dois dos três casos analisados, o processo decisório teve influência ou foi desencadeado por funcionários que não pertenciam ao topo da hierarquia.

Nos próximos estudos, para aperfeiçoamento da pesquisa, deverão ser acrescentadas outras variáveis para análise das dificuldades e uma coleta de dados específica. O quadro de soluções também exige uma análise própria. A revisão de literatura deverá aprofundar o exame do estudo da inovação organizacional e do intraempreendedorismo, sobretudo nas instituições públicas.

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

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, Maria Margarida de. *Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas*. São Paulo: Atlas, 2008.
- BANCO DE SOLUÇÕES. Escola Nacional de Administração Pública (2010). Disponível em: [http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=13&Itemid=32](http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=13&Itemid=32). Acesso em: 16 de julho de 2010.
- CONDE, Mariza Velloso Fernandez; ARAUJO-JORGE, Tânia Cremonini de. *Modelos e concepções de inovação: a transição de paradigmas, a reforma da C&T brasileira e as concepções de gestores de uma instituição pública de pesquisa em saúde*. São Paulo, v.8, n.3, 2003. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232003000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 novembro 2008.
- COZZI, Afonso Otávio; JUDICE, Valéria; DOLABELA, Fernando; FILION, Louis Jacques. *Empreendedorismo de Base Tecnológica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DAL'BÓ, Reinaldo André. In: *O intraempreendedor como agente de mudança: inovação e benefícios*. Trabalho aceito para apresentação no SIMTEC – Simpósio de Profissionais da Unicamp/Campinas, de 29 set. a 1º out. 2008.
- DORNELAS, José Carlos Assis. *Empreendedorismo Corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar em organizações estabelecidas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Inovação e Espírito Empreendedor - prática e princípios*. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- FERNANDES, Daniel Von; DER HEYDE & SANTOS; Cristianne Pizzuti. *Orientação empreendedora: um estudo sobre as conseqüências do empreendedorismo nas organizações*. Revista *RAE-eletrônica*, São Paulo, v.7, n.1, Art. 6, jan./jun. 2008.
- FILION, Louis Jacques & DOLABELA, Fernando. *Boa Idéia! E agora? – Plano de Negócio, o caminho seguro para criar e gerenciar sua empresa*. São Paulo: Cultura, 2000.
- HASHIMOTO, Marcos. *Espírito empreendedor nas organizações: aumentando a competitividade através do intra-empresendedorismo*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HOELTGEBAUM, M.; PERFEITO, Juarez; DALFOVO, M. S.; LANA, R. A. *A relação entre as estratégias traçadas na criação e desenvolvimento do empreendimento e o perfil empreendedor do dirigente proprietário: o caso de uma empresa de confecção de Brusque, SC, Brasil*. In: Francisco Moreira; Mariel Fornoni. (Org.). *La formación de emprendedores como clave para el desarrollo*. Mar del Plata (Argentina): Ediciones Soarez, 2006, v. 1, p. 101-118.
- MORAES, Juliana Girão de (Org.). *Ações premiadas no 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal-2005*. Brasília: ENAP, 2005. Disponível em: [www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0). Acesso em: 16 de julho de 2010.

MORAES, Juliana Girão de (Org.). Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal-2007. Brasília: ENAP, 2008. Disponível em: [www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0). Acesso em: 16 de julho de 2010.

MORAES, Juliana Girão de (Org.). Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal-2008. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: [www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=745&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=0). Acesso em: 16 de julho de 2010.

Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 – *Lei da Inovação*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm). Acesso em: 29 de novembro de 2008.

MATIAS, José Pereira. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

Manual de Oslo, desenvolvido pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e publicado no Brasil pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Disponível em: [www.finep.gov.br/dcom/brasil\\_inovador/menu.html](http://www.finep.gov.br/dcom/brasil_inovador/menu.html). Acesso em: 16 de julho de 2010.

PALMA, Patrícia Jardim; CUNHA, Miguel Pina & LOPES, Miguel Pereira. Comportamento Organizacional Positivo e Empreendedorismo: Uma influência mutuamente vantajosa. In: *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2007, vol.13, n.1, p. 93-114.

PINCHOT III, Gifford. *Intrapreneuring - Por que você não precisa deixar a empresa para tornar-se um empreendedor*. São Paulo: Harbra Ltda, 1989.

PIRES, José Calixto de Souza & MACÊDO, Kátia Barbosa. In: Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 81-105, jan./fev. 2006.

SHUMPETER, Joseph A. Economic Theory and Entrepreneurial History, 1949, Change and the Entrepreneur. In: *Revista Brasileira de Inovação*, São Paulo, vol. I, nº 2, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. *Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles, and the evolution of capitalism*. New Jersey: Transaction Publishers, 2006.

\_\_\_\_\_. *Business Cycles – A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York Toronto London: McGraw-Hill Book Company, 1939.

\_\_\_\_\_. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Collins Publishers, 2008.

THOENIG, Jean Claude. In: Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. Trabalho originalmente apresentado no encontro Egos - Laemos, em Puebla, México, jan. 2006. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 09-36.

VOGEL, J.P. In: *O Intraempreendedorismo na Prática*. IX Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública, 2 – 5 nov. 2004, Madrid, España.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal

Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho

O objetivo deste artigo é apresentar três ações empreendedoras em organizações públicas premiadas pela ENAP no concurso *Inovação na Gestão Pública Federal*. A partir da revisão de literatura e estudo de caso, serão confrontados os diversos tipos e modelos de processos de inovação, para identificar as dificuldades apontadas e as soluções adotadas nas ações premiadas. Foram selecionados três casos de iniciativas inovadoras no INSS, apontando a origem, características, amplitude e o modelo do processo. Nosso quadro teórico de referência está estruturado no sentido de aprofundar a percepção, bem como nos dar condições de comparar alguns estudos e apontar lacunas, se existentes. A pesquisa foi realizada por meio de metodologia qualitativa, exploratória e adotando a estratégia de investigação do estudo de caso. A revisão de literatura teve como objetivo identificar o que se encontra disponível em livros, artigos, teses e, inclusive, experiências. A conclusão alcançada no artigo é a de que, apesar dos alegados entraves e limitações, o intraempreendedorismo se faz presente nas organizações públicas e vem crescentemente sendo adotado pelas chefias ou mesmo por funcionários sem nenhum tipo de função comissionada, como relatado em um dos casos. A inovação nas organizações públicas, representada pelo intraempreendedorismo das experiências premiadas pelo concurso, confirma nosso quadro teórico na medida em que ações empreendedoras geradoras de inovação se fazem presentes nas organizações públicas, em todos os seus processos e meios. A análise dos casos nos revela ainda que a ação intraempreendedora pode ocorrer nos diversos escalões ou segmentos hierárquicos da organização. Além disso, tanto os fatores endógenos (produto de seus processos internos) quanto os exógenos (produto de fatores externos) são determinantes nesse processo.

**Palavras-chave:** Inovação na gestão pública; empreendedorismo; intraempreendedorismo.

### Intrapreneurship y la innovación en la gestión pública federal.

Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho

El objetivo de este artículo es presentar tres acciones emprendedoras en organizaciones públicas premiadas por la ENAP, en el concurso “Innovación en la Gestión Pública Federal”. Partiendo de la revisión de literatura e de los estudios de caso, los diferentes tipos y modelos de procesos de innovación serán estudiados para identificar las dificultades encontradas y las soluciones adoptadas en las acciones premiadas por el concurso. Fueron seleccionados tres casos de iniciativas innovadoras en el INSS, destacando el origen, características, amplitud y el modelo del proceso de innovación en sí mismo. Nuestro cuadro teórico está estructurado a fin de profundizar nuestra percepción, además de darnos condiciones de comparar algunos estudios e mostrar las lagunas, si existentes. La pesquisa fue realizada a través de metodología cualitativa y exploratoria, y de la adopción de estrategia investigativa del estudio de caso. La revisión de literatura tuvo como objetivo identificar lo que se encuentra disponible en libros, artículos, tesis y, incluso, experiencias. La conclusión lograda en este artículo es que, a pesar de los obstáculos y de las limitaciones, el *intrapreneurship* se hace presente en las organizaciones públicas y viene siendo cada vez más adoptado por los jefes o por los funcionarios sin ningún tipo de incentivo financiero, como es relatado en uno de los casos. La innovación en las organizaciones públicas, representada por el *intrapreneurship* de las experiencias premiadas por el concurso “Innovación en la Gestión Pública Federal”, confirma nuestro cuadro teórico en la medida en que las acciones emprendedoras generan innovaciones que se hacen presentes en las organizaciones públicas, en todos los procesos y medios. El análisis de los casos nos revela también que la acción de *intrapreneurship* puede ocurrir en los varios escalones o segmentos jerárquicos de la organización.

Además, ambos los factores endógenos (producto de los procesos interiores) y exógenos (producto de los factores externos) son determinantes en el proceso de innovación.

**Palabras Clave:** Iniciativa empresarial en las organizaciones públicas; acciones emprendedoras; innovación en la gestión pública.

### **Entrepreneurship and innovation on federal public management**

*Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho*

The purpose of this article is to present three entrepreneurship actions in public organization, awarded by ENAP, the “Innovation in Federal Public Management prize. From the literature review and case study, the several types and models of innovation processes will be confronted in order to identify the highlighted difficulties and the solutions adopted in the scenarios awarded by the contest. Three innovative experiences in the INSS were selected, pointing the origin, characteristics, amplitude and the model of innovation processes in itself. Our theoretical framework of reference is structured in a way to profound our perception as well as to provide the conditions to compare studies and to bring to light the gaps, if existing. The research has been developed through the qualitative and exploratory methodology, and adopting a investigative strategy of the case study. The literature review had as goal the identification of what is available in books, articles, thesis and, also, experiences. The conclusion reached in this article is that, in spite of the alleged obstacles and limitations, the intrapreneurship is present in public organizations and it has been being adopted by management positions and by civil servants without any kind of commissioned function, as reported in one of the cases. The innovation in the public organizations, represented by the intrapreneurship of the experiences awarded by the contest confirms our theoretical framework that entrepreneurship actions generating innovation are present in public organizations, in all of its processes and means. The analysis of the cases still reveals that the intrapreneurship action can occur in the many levels and hierarchical segments of the organization. Besides, the endogenous factors (product of its internal processes) as well as the exogenous (products of external factors) are determinants in this process.

**Keywords:** Innovation and entrepreneurship; intrapreneurship public organizations; innovation in public management.

---

Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho

Procuradora Federal, conselheira federal da OAB e presidente da Comissão Nacional da Advocacia Pública da OAB Federal. Pós-graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/DF); mestranda em Administração pelo Centro Universitário UNIEURO. Palestrante em diversos seminários e congressos, especialmente nas áreas de Administração Pública e Previdenciária, além de ser autora, coautora e coordenadora de livros, artigos e pareceres especialmente na área previdenciária e de gestão pública. Contato: meiremotacoelho@gmail.com



# A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades

*Laís Silveira Costa; Paulo Marques e Taís R. Borges*

## **Introdução**

A Constituição Federal preconiza a saúde como direito de todos e dever do Estado e, adicionalmente, estabelece um formato de federação cooperativo e não hierarquizado entre as três esferas de governo, que são autônomas. O modelo pressupõe que a União, estados e municípios responsabilizem-se por atuar complementarmente para a prestação dos bens e serviços públicos (FERRAZ, 2007). Em conjunto, as três esferas de poder garantem a defesa de direitos sociais e condições de cidadania da população.

A saúde foi o setor social pioneiro neste movimento de descentralização. A municipalização decorrente redefiniu a arena decisória, colocando os gestores municipais como responsáveis diretos pela administração e execução da rede de serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). São implementados, a partir disto, novos modelos assistenciais, no nível local e sob a responsabilidade do poder público municipal, organizados para responder às necessidades de saúde da população.

As condições de oferta desses serviços, entretanto, sofrem impacto das diversas capacidades operacionais e gerenciais de cada um desses entes federados, traçando um forte quadro de desigualdade na oferta dos mesmos. A relevância do estabelecimento de novos modelos de gestão, capazes de garantir os direitos preconizados na Constituição, pauta-se na transferência de responsabilidade da prestação de serviços de cunho social para os municípios, aliada às restrições fiscais e à limitação da capacidade de gestão desses.

É nesse contexto que se volta o olhar para novas modalidades de interseção entre o público e o setor público não estatal, no âmbito do desenvolvimento de estratégias gerenciais do Estado. O fortalecimento da cooperação entre o Estado e o terceiro setor para a prestação de serviços públicos de saúde pressupõe a estruturação de elementos regulatórios, de um arcabouço institucional e de estratégias de governança, além de determinação política.

O objetivo deste trabalho é analisar as potencialidades dessas alianças no setor da saúde, partindo-se das estratégias estabelecidas na Reforma do Aparelho do Estado que, entre outras coisas, estimulou a publicização de setores considerados não exclusivos do Estado, mas de interesse estratégico desse – caso da saúde<sup>1</sup>. Buscou-se justamente o fortalecimento da aliança entre o Estado e o terceiro setor, estratégia aprovada pela Lei 9.637/98 – a Lei das Organizações Sociais.

A seguir, detalha-se a atuação das organizações sociais (OS), principal modelo de prestação de saúde em parceria com o não estatal, indicando algumas hipóteses possíveis e os desafios e questões adicionais para acompanhamento e regulação das OS, além de passos e questões críticas para a criação da lei e para

a estruturação de parcerias em saúde entre o poder público e o terceiro setor. Posteriormente, são traçados os desafios enfrentados por esse modelo de gestão. O trabalho apresenta ainda a análise de alguns estudos de casos em que são apresentados pontos críticos para o estabelecimento dessas parcerias e seus resultados. Finaliza-se com breves considerações sobre o tema.

### **A saúde e a reforma do aparelho do Estado: novos formatos da relação entre o público e o privado**

O cenário de crise fiscal dos anos 1990, aliado às diretrizes impostas pela globalização, que preconizam a diminuição do Estado e o movimento pela democratização dos serviços sociais, reforçaram a tendência de municipalização da gestão da atenção à saúde. Institucionalmente, a Constituição Federal de 1988 avançou na descentralização, a partir da definição da repartição de recursos, mas não estabeleceu claramente como essa cooperação entre os entes federados deveria ocorrer. Nos anos posteriores a 1988, houve uma acomodação pactuada das responsabilidades que cada ente teria em relação aos serviços públicos – que, no caso da saúde, pioneira no processo, institucionalizou-se pelas suas leis orgânicas e pelas Normas Operacionais Básicas do SUS (NOBs) e pela Norma Operacional da Assistência à Saúde do SUS (NOAS).

Vale enfatizar que, de uma forma ou de outra, a pactuação e descentralização desses serviços não eram suficientes para atender às demandas impostas pela velocidade do desenvolvimento tecnológico; e vem se observando, desde então, a necessidade de implantação de novos modelos de atenção à saúde, conforme atesta Nascimento (2007).

O aumento da complexidade e da pressão da demanda contextualizado em um modelo de gestão do Estado burocrático e mobilizado pela atenção apenas aos processos e não também aos resultados a serem entregues para a população, reforçava a inadequação das regras da administração pública para a atenção à saúde e, em particular, no que se refere à gestão hospitalar. De acordo com Santos (2007, p.2), esse formato dificultava “uma política de incorporação tecnológica, informatização, modernização administrativa e gestão de recursos humanos comprometidos com o serviço público”, caso particularmente limitante para a administração de hospitais e de serviços ambulatoriais.

Dessa forma, os princípios norteadores do SUS, com sua respectiva descentralização, voltados para maior eficiência e abrangência dos serviços de saúde, encontravam no “engessamento dos trâmites burocráticos” um sério entrave à prestação pública de saúde (COSTA, 2005, p.18).

É nesse contexto, considerado por Mansur (2007) como inadequado e rígido, com limitada autonomia de gestão – tanto de pessoal quanto de insumos e financeiro –, apresentando dificuldade de interação com sistemas loco-regionais, ingerência político-partidária e fragilidade à alternância democrática, que se insere a proposta de reforma do aparelho do Estado. A reforma administrativa do Estado brasileiro, promovida pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, visou modernizar sua gestão, propondo, para tanto, um modelo gerencial de gestão por objetivos e estabeleceu estratégias para a modernização da administração pública<sup>2</sup>.

A reforma, segundo o Mare, fundamentou-se em uma administração pública

mais eficiente, voltada para o fortalecimento da cidadania, cujos pressupostos foram os de maior qualidade, otimização dos recursos, ênfase nos resultados, orientação cliente-cidadão via controle social, maior governança e governabilidade. No bojo dela, ocorreu uma redefinição do papel do Estado, repassando a terceiros a responsabilidade direta da prestação de bens e serviços, fortalecendo, em contrapartida,

***“Vale enfatizar que, de uma forma ou de outra, a pactuação e descentralização desses serviços não eram suficientes para atender às demandas impostas pela velocidade do desenvolvimento tecnológico”***

seu papel como promotor, regulador e fiscalizador da prestação dos serviços.

Uma de suas estratégias foi a aprovação do Programa Nacional de Publicização<sup>3</sup> (Lei 9.637/98 – Lei das OS) de alguns setores, reconhecidos como os não exclusivos do Estado, mas estratégicos, que poderiam adotar o modelo de gestão gerencial. Visou a flexibilização de

estratégias administrativo-financeiras, entre elas: as relações trabalhistas e a aquisição de bens e serviços e a própria dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços entre as OS e a administração pública (art. 17 da Lei 9.637/98), motivada pela necessidade de qualificação dos recursos humanos ante a complexificação das demandas e a necessária agilidade da ação pública.

Essa publicização materializa-se pela atuação de organizações do terceiro setor, de direito privado e sem fins lucrativos, na prestação de bens e serviços públicos não exclusivos do Estado, como é o caso da saúde, educação e cultura. Nas palavras de Costa (2005, p.11),

“Tratava-se (...) de um movimento portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, tanto para atenuar supostas disfunções operacionais daquele quanto para otimizar os resultados das ações sociais em geral.”

Argumentos contrários a essa estratégia referem-se à precarização das relações trabalhistas decorrentes da sua flexibilização, à falta de controle sobre os gastos públicos e ao arrefecimento do controle social.

Quanto às relações trabalhistas, o argumento perde força ao se verificar que a prestação de serviço de saúde pelo ente público já era realizada substancialmente por meio de terceirizações de recursos humanos e compra de serviços especializados, anteriormente ao fomento à publicização. Esta, além disso, pelo menos garante a aplicação das leis trabalhistas definidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>4</sup>, de forma mais estruturada, uma vez que deve ser definida em contrato de gestão, conforme

determina a lei, ou por meio de convênios estabelecidos entre as partes e instrumentos análogos.

Quanto aos gastos públicos, há mecanismos para coibir as más práticas, e serão mencionados neste trabalho. De toda forma, pode-se adiantar que as localidades mais avançadas na adoção das parcerias entre o público e o terceiro setor já possuem análises comparativas entre os modelos, realizadas em alguns casos por organismos externos à gestão, que mostram, em sua maioria, a eficiência do gasto público quando gerido pelo setor público não estatal.

Em relação ao controle social, o documento do Mare de 1995 afirma que a publicização tende a ser um fator que agrega eficiência, uma vez que os conselhos de administração das organizações sociais envolvem vários segmentos de beneficiários (sociedade civil), apontando a vantagem evidente de que o controle “deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados” (MARE, 1995, p.16). Além disso, em contraposição à prática observada na gestão pública, as OS têm suas metas avaliadas periodicamente e divulgadas regularmente, reforçando os instrumentos de controle social.

Institucionalmente, de acordo com a orientação federal, as OS assumem uma entidade estatal previamente existente, ou novas atividades cujo arranjo estrutural é financiado pelo Estado. A garantia dos preceitos da ação pública e da gerência por resultados se materializaria na formulação do contrato de gestão, que define as obrigações das partes. Essa é outra questão apontada pelos defensores da publicização, em resposta às críticas a possível malversação de recursos públicos, no caso de conduta inadequada pela empresa do terceiro setor na gestão do bem público.

Uma vez que as OS assumem a integralidade do patrimônio público, elas respondem juridicamente pelos atos cometidos, além do controle processual que permanece a cargo dos tribunais de contas. Além disso, assumem responsabilidade quanto aos fins a serem atingidos, diferentemente do que se observa hoje com as formulações mais tradicionais de terceirização dos serviços públicos, caso em que a entidade pública é quem responde pelos desvios diversos do parceiro contratado ou conveniado (COSTA, 2005).

Um ano depois da regulamentação das OS, publicou-se a Lei 9790/99, regulamentada pelo Decreto 3.100/99, conhecida como a Lei das Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Apesar da crescente adesão ao modelo das Oscip, conforme afirma Barbosa (2007, p.73-74), a maioria das entidades dos setores de saúde e de educação não se identifica com essa qualificação<sup>5</sup>, o que a autora atribui à impossibilidade de as instituições acumularem outros títulos e qualificações, a não ser por período não superior a dois anos, depois reformulado para período de cinco anos, momento em que a entidade deverá optar pelo título de sua preferência.

Dada a não difusão das Oscip, a análise aqui desenvolvida focar-se-á nas experiências das OS. Vale enfatizar que as breves questões aqui apontadas acerca das OS não são definitivas na análise de sua potencialidade de melhoria da gestão subnacional da saúde, dado que tratam de questões genéricas, no sentido de que se referem essencialmente a prática pautada pela Lei federal. De toda forma, o modelo federal tem servido como ponto de partida para a elaboração das legislações estaduais e municipais, que adicionalmente incorporam ajustes ao modelo federal,

para adequarem-se às características da gestão subnacional. Para a análise deste trabalho, importa avaliar os estudos de caso, os desafios apresentados e os modelos que possam fornecer uma base de informações capaz de subsidiar a atuação local dos municípios.

## **As organizações sociais na prestação da saúde**

### **Desafios para a implementação do modelo de OS**

Nos últimos anos, vários impedimentos e desafios marcaram a trajetória do desenvolvimento do modelo de publicização via OS<sup>6</sup>. Costa e Ribeiro (2004) apontam os três principais: baixa difusão e conhecimento sobre as OS, alto custo político para realizar a conversão dos hospitais estatais em modelos OS e a forte vinculação desse modelo à agenda política da coalizão do Partido da Social Democracia Brasileira com o Partido da Frente Liberal (PSDB-PFL).

Ibañez *et al.* (2001), por sua vez, chamam atenção para a importância da regulação baseada em um olhar sobre a demanda e não sobre a oferta, como ocorre historicamente, assim como para a importância da regulação que contemple indicadores de processos, além de resultados, relativos às atividades administrativas, de recursos humanos e de sistemas de informação. Os autores acrescentam que a regulação não deveria restringir-se aos aspectos formais, o que impossibilitaria as inovações desejadas, mas deveria incorporar um olhar sistêmico do setor.

Mansur (2007) aponta alguns desafios; entre eles, a necessária melhoria da eficiência da alocação de recursos, que implica o conhecimento das necessidades e prioridades de saúde, um bom controle

de qualidade e metas e um sistema de informações eficiente. Acrescenta que o contrato deve pautar-se pela necessidade de incentivar procedimentos eficientes, e que o parceiro não estatal precisa ser hábil para promover as mudanças administrativas e organizacionais necessárias e adequar as funções administrativas – como, por exemplo, o desenvolvimento e qualificação da função de compra e a capacitação e profissionalização dos agentes.

Ressaltam-se ainda os desafios referentes à adaptação organizativa e funcional; a necessária viabilidade financeira relacionada à melhoria da eficiência na produção dos serviços; a autonomia real da gestão, o que às vezes não ocorre na prática; o desenvolvimento de políticas de incentivo e participação; e a melhoria da capacidade de gestão e apoio à tomada de decisão pautados no conhecimento de características, custo e qualidade de serviço.

Taylor (2003) detalha os desafios específicos da limitação da capacidade gerencial do Estado, como, por exemplo, a dificuldade de definição das metas e expectativas de desempenho a serem contratualizadas; de negociação dos termos e condições contratuais; de monitoramento dos contratos e de sua própria implementação; além da seleção dos potenciais parceiros adequados.

Já a análise das dificuldades, realizada por Costa (2005), enfatiza o fato de que o processo de mudança organizacional tem ocorrido de forma fragmentada, exigindo, na busca da qualidade gerencial, a qualificação das pessoas envolvidas e a estrutura de absorção das mudanças. Além desses, menciona o forte constrangimento do contrato de gestão. Este deveria garantir autonomia na definição de plano de cargos e salários, elaboração de normas próprias para a contratação e seleção,

regulamento próprio de compras e contratação de serviços, liberdade de execução financeira dentro do contrato de gestão e orçamento global de recursos pactuado. O que minimizaria os efeitos da flexibilização da administração, questão essa relacionada com regras inadequadas, resistências diversas à iniciativa e dificuldade de planejamento da distribuição dos riscos.

Montone (2008) aponta como principais desafios à iniciativa a necessidade de fortalecimento desse modelo de contratação de serviços de saúde; a institucionalização das OS na estrutura político-administrativa das secretarias municipais de saúde; e o aprimoramento dos conteúdos técnicos e das ferramentas de controle e avaliação.

Por fim, informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro (SMS-RJ) ressaltam como os principais riscos no estabelecimento da parceria com o terceiro setor: a burocratização; a carteira de serviços inadequada; os mecanismos de pagamento não incentivadores; sistemas de monitoramento insuficientes; a inadequação da relação entre contratador e provedor; e o excesso de interferências políticas na função de contratação.

Essas são questões que, em maior ou menor grau, têm dificultado a efetividade do modelo e contribuído para a resistência observada em relação a ele. Os próximos tópicos deste trabalho, referentes às organizações sociais, abordam propostas de diversos autores para a superação dessas questões, assim como detalham os passos para a publicização via OS.

### **Etapas para a criação da lei municipal**

A definição de um ambiente propício ao estabelecimento de parcerias entre setor público e público não estatal baseia-se nos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme determina o art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988. O pressuposto brasileiro de que o administrador público só pode fazer aquilo que a lei determina exige que as iniciativas estejam claramente definidas no âmbito da legislação.

O artigo 199 da CF legisla acerca da possibilidade do setor privado atuar complementarmente ao público. A Lei 9.637/98 trata das hipóteses de estabelecimento de parcerias com o setor privado sem fins lucrativos para a prestação de uma gama de serviços públicos, incluídos os de saúde.

As leis orgânicas da saúde determinam diretrizes e princípios para a prestação dos serviços em território nacional, assim como preveem que a iniciativa privada poderá participar do SUS, em caráter complementar (Lei 8.080/90, art. 4º, §2º), matéria regulada adicionalmente pela Portaria 3.277/06, do Ministério da Saúde, em que se estabelece a prioridade do setor privado sem fins lucrativos para a prestação do serviço de saúde suplementar (art. 4º). Dito isso, a disciplina legal é harmoniosa em relação à possibilidade de prestação de serviços de saúde pública por entes privados sem fins lucrativos.

Quando a gestão da saúde for exercida por ente público, a gestão de pessoal rege-se pelo Regime Jurídico Único, planos de carreira, concursos públicos e contratações autorizadas pelo setor público, regras essas flexibilizadas pela Lei das OS.

Na definição de leis em âmbito municipal, as regras para contratação e gestão de pessoal devem estar claramente definidas, mas também devem garantir a flexibilização necessária para a boa gestão pública. De forma análoga, buscou-se excetuar a obediência à Lei 8.666/93 (alterada pela Lei 8.883/94), que rege as

licitações e contratos da administração pública, no caso da gestão exercida pelo terceiro setor, importando, entretanto, a definição de regras transparentes para aquisições e planos de investimentos, a fim de garantir a economicidade das transações com recursos públicos.

Para se conseguir os benefícios da administração gerencial, a regulamentação a ser criada deve planejar uma gama de características, garantindo que a autonomia

***“Deve-se considerar de profunda relevância o fato de se tratar de um serviço social e, portanto, os ganhos indiretos decorrentes dele”***

concedida gere efetividade na ação pública não estatal. De acordo com Ibañez e Netto (2007, p.1836), é fundamental estabelecer a subordinação dos produtos, serviços e iniciativas contratados às políticas de saúde do nível de governo em questão, de modo a evitar o aprofundamento da fragmentação – já existente – do sistema, o que teria resultados dramáticos para a gestão da saúde.

Essa subordinação deve ser um pressuposto da norma a ser criada, e os objetivos e metas a serem pactuados no contrato de gestão devem contemplá-la. Entretanto, os referidos autores ressaltam que se deve tomar cuidado para não criar constrangimentos legais excessivos, que levariam a um controle cartorial que coibiria os ganhos de efetividade almejados com tal parceria. A ideia é de fato desenhar um instrumento eficiente na repartição das responsabilidades e proporcionar autonomia para a gestão da OS contratada.

Note-se que o próprio formato do contrato de gestão, observado nas experiências existentes, permite revisões periódicas dos serviços prestados, de forma que a gestão pública qualificada passe a ter condições de manter a gestão da saúde coordenada em seu território e região de atuação.

A segunda questão apontada pelos autores enfatiza a necessidade de manter princípios de legalidade na parceria estabelecida, de modo que:

“a lei que cria a alternativa deve ser clara nas diferenças que propõe (gestão orçamentária, gestão de pessoal, gestão de material e contratos, gestão da estrutura organizacional e cargos).”

Vale mencionar que há sistemas utilizados na administração pública para aquisição de bens que podem ser utilizados nessas iniciativas sem gerar efeitos colaterais indesejáveis para gestão, ou seja, sem burocratizá-la, como o sistema de pregão eletrônico e registro de preços.

Ibañez e Neto (2007) apontam o princípio da eficiência como o terceiro pressuposto a ser incorporado no desenho da parceria. Pautam seu argumento

na ineficiência da gestão pública observada atualmente e em questões outras já debatidas neste trabalho. Enfatizam que a estrutura organizacional deve ser fixada pela organização e alterada sempre que conveniente, em clara alusão à necessária autonomia e responsabilização pactuadas no contrato de gestão.

Por fim, os autores mencionam uma das fragilidades atualmente observadas, considerada crucial para a boa gestão da saúde em parceria com o setor público não estatal: a capacidade de controle. Os órgãos historicamente responsáveis por esse controle no Brasil (Tribunal de Contas, Ministério Público, entre outros) têm a tradição de realizar apenas o controle dos meios, o controle processual, em vez de olhar também para os resultados da ação pública.

O controle da administração gerencial demanda outro olhar e, por conseguinte, pressupõe outra forma de ser exercido. Essas parcerias com o setor público não estatal pressupõem também controles de processo, atribuídos a um conjunto de objetivos alcançados, materializados em produtos e/ou serviços entregues, além do controle do resultado final. Esse controle configurar-se-ia como importante fonte de avaliação que subsidiaria qualitativamente as análises e repactuações periódicas dos contratos de gestão.

Hoje, a administração pública, mesmo no nível federal, no qual já se observa algum avanço, não está qualificada para trabalhar esse controle. Ela não entende a sua dinâmica, tem dificuldade de desenhá-lo e, mais ainda, de incorporá-lo ao seu cotidiano. Estudo realizado por Costa e Ribeiro (2004) aponta a dificuldade de o Estado exercer controle e de criar sistemas simples e informatizados de acompanhamento como um grande empecilho à qualificação

e ao sucesso da iniciativa. Nesse sentido, os autores apontam, como ponto crítico das parcerias, a qualidade dos registros efetuados pelos hospitais.

A importância do desenvolvimento de sistemas de informação simplificados, apontada pelos autores, é corroborada pelo modelo de publicização apresentado pelo município do Rio de Janeiro, em que se enfatiza o papel central desses sistemas para a eficiência da prestação e reavaliações constantes e necessárias aos periódicos ajustes do contrato de gestão.

Ibañez e Neto (2007) compartilham das conclusões apresentadas ao afirmarem que o Estado brasileiro precisa melhorar a capacidade de exercício de controle dos recursos disponíveis para as OS no exercício da gestão do público, não exclusivo do Estado, tanto no que se refere à execução quanto ao alcance de resultados.

Para tanto, é necessário um sistema de informação simplificado, objetivo e automatizado na apresentação das análises para subsidiar o acompanhamento e controle. Os autores apontam ser esse o grande desafio do Estado, enfatizando que a maior liberdade de atuação sob a Lei 8.666 não pode trazer em seu bojo sinonímia com favorecimento de fornecedores e clientelismos na escolha e contratação de recursos humanos.

### **Passos para a publicização, alguns modelos e sugestões**

Na implantação da parceria com o setor público não estatal do Estado de São Paulo, o primeiro passo foi estabelecer o que se pretendia exatamente do novo modelo e em que grau ele deveria compor e participar da política. Partindo-se daí, buscou-se definir a especificidade da lei a regulamentar as OS no território, a situação

da gestão de saúde do estado e a rede de serviços existentes (Ibañez *et al.*, 2001).

A adaptação do modelo para atuação dos municípios deve contemplar a verificação acerca de o governo municipal possuir ou não a matéria regulamentada em lei. A experiência sugere que a institucionalização da iniciativa por meio de lei própria<sup>7</sup> garante mais governabilidade. Ademais, deve-se verificar não somente as características da saúde na localidade em questão, mas também como o município se insere na regionalização do SUS. Essa questão é detalhada por Nascimento (2007), ao enfatizar a importância do gestor municipal no processo de definição e concepção de estratégias que promovam a noção de rede, para evitar a ruptura e fragmentação do sistema.

Além da definição dos mecanismos de controle dos serviços entregues, Nascimento (2007) aponta para a necessidade de se verificar a eficácia da relação estabelecida no tocante aos custos adicionais dessa nova modalidade de gestão, que devem ser compensatórios.

Deve-se considerar de profunda relevância o fato de se tratar de um serviço social e, portanto, os ganhos indiretos decorrentes dele, tendo em vista não somente a otimização dos recursos financeiros e humanos, mas também a eficiência e qualidade da assistência, assim como a ampliação dos serviços, o aumento da produtividade, a implantação de normas, rotinas e protocolos, a agilidade operacional e a modernização administrativa (OLIVEIRA, 2007). A transferência dessa modernização deve ser planejada, de modo a ampliar os ganhos com o modelo.

Já a SMS-RJ aponta como elementos-chave: o estabelecimento de um marco de referência; apoio político; desenvolvimento técnico e força dos instrumentos básicos

(contrato, sistema de pagamentos e de informação); compromisso e força institucional; liderança estratégica; adequação organizativa flexível adaptada a cada fase de desenvolvimento da contratação.

Ainda de acordo com a SMS-RJ, os instrumentos básicos da relação com o terceiro setor são o contrato de serviços de saúde, a carteira dos serviços, o sistema de pagamento, os mecanismos de monitoramento, acompanhamento e avaliação e o sistema de informações. Os requisitos básicos demandam o desenho do processo de contratação de serviços; dos modelos básicos de contratos de serviços; do processo de faturamento; dos sistemas de pagamento e contraprestações; e dos sistemas de monitoramento e acompanhamento, além da adequação dos sistemas de informação, da normatização legal e administrativa e da própria organização em relação aos requerimentos de contratação (SMS-RJ).

De acordo com Ibañez e Neto (2007), o contrato deverá tratar da definição da missão da OS e definir precisamente os produtos e usuários, os objetivos e metas, assim como a estrutura organizacional e a tecnologia a serem utilizadas na gestão da OS. Deverá prever metodologias na área de planejamento, avaliação de desempenho, informatização de recursos humanos e estrutura de custos, bem como regulamentar especificamente as condições em que ocorrerão investimentos. As questões específicas concernentes à autonomia, regulação e desempenho relacionam-se à prestação de contas e implicam a responsabilização referente ao interesse público (FLEURY *apud* IBAÑEZ e NETO, 2007).

A garantia de que os contratos de gestão funcionem de fato como um instrumento de gestão estratégica pressupõe a determinação das responsabilidades e

compartilhamento dos riscos, de acordo com Mansur (2007). Sugere o autor que o gestor do SUS deve assumir o controle da oferta; direcionar a ação governamental; partir de uma base de avaliação que contraponha o desempenho atual e o desejado; contratualizar os níveis tanto de responsabilidade quanto de responsabilização; garantir mecanismos de controle social; e atrelar o financiamento à produtividade. Isso tem sido uma marca dos bons contratos, cuja deficiência ocorre mais frequentemente quando há dificuldades operacionais e cognitivas para acompanhamento dos resultados. Quanto à contratada, Mansur (2007) aponta as seguintes responsabilidades: desenho do plano operacional para a prestação de serviços; pactuação das regras para administração e restituição de bens e recursos; definição do limite para gastos com pessoal e regras claras de contratação; normatização da remuneração e vantagens.

Os contratos de gestão estabelecem também a duração das parcerias, que majoritariamente são renováveis a cada 12 meses e repactuadas trimestralmente, o que pode implicar ajustes dos valores financeiros nessa periodicidade. O pagamento destinado ao custeio de recursos humanos e manutenção é realizado mensalmente. O pagamento de atividades específicas, como apoio à integração, pode ser pactuado por contraprestação de relatórios e estabelecimento de cronogramas.

Usualmente o pagamento tem sido realizado em partes fixas, que contemplam 90% dos recursos, e variáveis, para os 10% restantes. As regras para o pagamento da parcela variável e os indicadores a serem observados devem ser pactuados e estabelecidos no contrato de gestão, não havendo espaço para subjetividade nessa relação.

De forma análoga a dos indicadores, as comissões de avaliação devem ser estabelecidas contratualmente. Observa-se frequentemente ampla participação de diversos representantes, tais como a Secretaria de Fazenda e Administração do município, além da de Saúde, cujos representantes extrapolam a atividade finalística (departamento de controle e regulação), Conselho Municipal de Saúde, Câmara Municipal, etc. Há experiências bem-sucedidas em alguns hospitais geridos por parcerias público-privadas, que levam para a composição dessas comissões de avaliação representantes de usuários, trazendo para dentro do sistema a retroalimentação da qualidade dos serviços prestados.

Note-se, entretanto, que a participação dos atores no acompanhamento da gestão, por si só, não garante sua qualidade. Os representantes chamados para compor o acompanhamento são capacitados e habituados a avaliar as ações apenas processualmente. Sem capacitá-los para a análise também de resultados, a tendência, observada em diversas experiências, é manter o formato existente, que não é compatível com a proposta de modelo de administração gerencial. O acompanhamento a partir dos resultados alcançados, ou não, permite uma avaliação objetiva do que precisa ser alterado na repactuação dos contratos.

Pelo próprio histórico da relação do setor da saúde com o setor privado, normalmente há barreiras diversas à legislação e à adoção dessa relação. É importante ressaltar que a realização de encontros, consultas e seminários voltados para explicar o modelo e para detalhar não somente seus objetivos, como também esclarecer dúvidas clássicas de seus opositores – como, por exemplo, o fato de que as relações trabalhistas podem ser

favorecidas, em vez de prejudicadas, e de como o contrato de gestão pode permitir não somente o uso eficiente, mas também o uso efetivo dos recursos públicos – pode ajudar a dirimir parte das dúvidas, assim como diluir resistências do Legislativo e da população local. Ademais, seria interessante a apresentação de resultados de casos exitosos, como os que se multiplicam em São Paulo, que podem ser ilustrativos do que motiva e embasa a adoção da

***“O acompanhamento a partir dos resultados alcançados, ou não, permite uma avaliação objetiva do que precisa ser alterado na repactuação dos contratos.”***

publicização: a prestação da atenção à saúde, conforme preconizada pela Constituição como direito de todos.

Sant’Anna *et al.* (2007:131) enfatizam que o apoio da população pode ser a garantia da manutenção do modelo, quando há mudanças de representantes na gestão pública, e ressaltam ainda que a participação de usuários de serviços e representantes da comunidade nos Conselhos

de Avaliação configura-se como desejável inovação introduzida por alguns municípios.

### Estudo de casos

As parcerias estabelecidas entre OS e o Estado vêm se multiplicando em território nacional. Entretanto, mais frequentemente encontra-se, na literatura, estudos de casos em São Paulo, onde essa atuação ocorre há uma década. No referido território, a parceria entre o setor público e o público não estatal foi adotada como uma estratégia de gestão do setor da saúde. A importância da análise dos casos em São Paulo também advém do fato de que lá essas políticas foram adotadas com caráter sistêmico e regional e, portanto, tratou-se de situar a iniciativa de forma integrada ao modelo de gestão do estado, com a devida priorização dela e do desenvolvimento de instrumentos capazes de transformá-la em uma ferramenta administrativa gerencial de maior sucesso.

É importante ressaltar que, para Piola e Vianna (2009), o modelo de gestão via OS, adotado no Estado de São Paulo, difere daquele proposto nos Cadernos Mare de Reforma do Estado de publicização de serviços não exclusivos do Estado. Em São Paulo, a iniciativa foi incentivada pela existência de hospitais construídos com empréstimos do Banco Mundial (e, mais tarde, equipados com recursos públicos), mas que o estado não poderia gerir diretamente, uma vez que essa operação implicaria gastos em recursos humanos que excederiam os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, a diferenciação entre os dois modelos consistiria no fato de que “a lei federal está direcionada à criação de OS que resultem de unidades estatais que seriam posteriormente extintas, dentro do

processo de ‘publicização’, enquanto em São Paulo não houve ‘publicização’, mas sim contratação de uma organização privada sem fins lucrativos anteriormente existente e de idoneidade reconhecida para gerir hospitais novos” (PIOLA e VIANNA, 2009, p.61).

Ibañez *et al.* (2001) apontam três dimensões de contexto para pautar a avaliação e análise da nova política, de acordo com estudo exclusivo da experiência paulista: a legitimidade e potencialidade da regulamentação legal das OS, como modelo organizativo e organizacional do SUS; antecedentes e situação atual do gestor público e da rede de serviços do estado; e a avaliação do desempenho a ser alcançado pelas OS.

A primeira dimensão aponta para a definição do alcance das organizações sociais e de seu papel no processo de modernização do serviço público, situando o papel das OS nas medidas de gestão estratégica do Estado. Os argumentos contrários à adoção desse modelo, à época, destacaram duas questões principais: a hipótese alternativa de gestão via administração indireta, nas suas diversas formas, e um desvio no modelo do SUS ao passar da administração pública para a esfera privada. Ambos argumentos estão fragilizados pela motivação original de se criar as organizações sociais no setor da saúde, uma vez que a rigidez do modelo de administração pública vigente (burocrático e processual) não vem permitindo a gestão adequada do setor, de modo a atingir seu objetivo primordial preconizado pela Constituição, que é a prestação da atenção à saúde como direito de todos.

A análise dos antecedentes e da situação atual, segunda dimensão apontada, permite levantar os entraves ao sistema, rever sua articulação, a infraestrutura instalada, seus

resultados atuais e os que precisam ser atingidos. Apontam-se, entre outras coisas, as falhas e ineficiências do setor a serem superadas. Servem como instrumentos de verificação das mudanças necessárias, não somente gerenciais, mas também de infraestrutura, para a alteração de um modelo de gestão voltado para o alcance de objetivos e resultados (terceira dimensão).

Em relação ao estudo de casos, Sant'Anna *et al.* (2007) fornecem análise complementar no que se refere aos modelos de OS existentes em São Paulo, apontando que um deles reproduz o modelo federal, regulado por lei subnacional. Mas afirmam que existe também um segundo modelo, em que o estado cria uma lei para qualificar as entidades para prestação de serviços a serem publicizados, sem, para tanto, participar do órgão diretivo da entidade. Os autores afirmam que esse tipo de publicização propõe basicamente um contrato com terceiros, que pode ter outras atividades, mantendo as demais características do contrato de gestão.

Em análise aos dois modelos, Sant'Anna *et al.* (2007) acreditam que o segundo funciona mais como uma terceirização, prevendo, entretanto, alguns instrumentos mais aptos para o exercício de controle social, como a comissão de avaliação. É que nesse sentido, dado que o setor público tão somente participa desses conselhos, torna-se ainda mais importante a qualificação de seus representantes na função de controle de resultados e procedimentos, extrapolando os também necessários controles processuais.

Note-se que o modelo de São Paulo trouxe inovações importantes: originalmente, atuou em “organizações hospitalares que só existiam como planta física” (em obras de hospitais iniciadas e inacabadas), em vez de realizar a conversão de unidades da

administração direta já existentes (COSTA e RIBEIRO, 2004, p.30). De acordo com os autores, isso acabou representando baixo custo político para o governo e oportunizou a operação de um grande contingente de hospitais em curto prazo de tempo. Em citação a Motta, os autores afirmaram que o envolvimento de múltiplos participantes (empresas, universidades, institutos de pesquisa, sistema financeiro, legal, instituições de ensino, mecanismos diversos de seleção de parcerias e governo) foi também fator de sucesso da iniciativa, que passa a caracterizar-se a partir de um “sistema setorial de inovação”.

Entre os principais fatores de sucesso na experiência de São Paulo, Costa e Ribeiro (2004) apontam a sustentabilidade da iniciativa, implantada em 1998 e com crescente número de unidades; sua blindagem jurídica; e a transparência de sua implementação. Afirmando ainda que a experiência em São Paulo é bastante rica na análise da evolução desse instrumento de publicização, em especial porque, ao longo do tempo, foram incorporados ajustes e estruturas diversas para aperfeiçoar essa gestão.

Entre elas, vale mencionar a criação de mecanismos de incentivo e responsabilização no que se refere ao financiamento, que, a partir de 2001, é realizado por meio de um formato híbrido, em que 90% do orçamento é fixo e transferido em parcelas mensais, e 10% é variável, ligado a indicadores de qualidade, o que tem conferido autonomia ao modelo de gestão em análise. Ademais, o estado desenvolveu metodologia de efeito redutor de remuneração da parte fixa, baseado em critérios de qualidade, pactuados no contrato de gestão, que pode levar a perdas de até 30% do orçamento contratado (COSTA, 2004). Adicione a esses a monta de 10% do valor

fixado, referente ao valor variável que também pauta-se pelo desempenho da atuação da OS, e pode-se afirmar que o modelo de São Paulo tem seu financiamento e sustentabilidade substancialmente marcados pelo desempenho organizacional das organizações, conforme ressaltam Costa e Ribeiro (2004).

Por fim, os autores apontam outra evolução do Contrato de Gestão, no que se refere ao controle e avaliação: a implantação de sistema de custos hospitalares padronizado, a instituição da Comissão de Acompanhamento para cada hospital, a definição das atribuições e funções específicas dos interlocutores e a padronização da apresentação dos dados (COSTA e RIBEIRO, 2004). Esse modelo, concluem os autores, tem trazido resultados práticos, observados em estudo comparativo entre doze OS paulistas e dez hospitais públicos. Tal estudo permitiu verificar a tradução do ganho de eficiência na qualidade da gestão da saúde.

No caso do município de São Paulo, Montone (2008) aponta como principais resultados dessas parcerias: o desenvolvimento de ferramentas de gestão dos contratos, o aprimoramento de conteúdos técnicos e incremento da organização técnico-administrativa da Secretaria Municipal de Saúde. O autor afirma ainda que, para garantir a qualidade da gestão, criou-se um Núcleo Técnico de Contratação de Serviços de Saúde, voltado essencialmente para planejamento, acompanhamento e controle técnico dos contratos, gestão administrativa e financeira e sistemas de informação. Observou-se, no município, ampla distribuição de contratos de gestão a fim de complementar a prestação de serviços de saúde, sendo eles, em parte, direcionados a microrregiões/territórios de saúde, para serviços diagnósticos,

gestão hospitalar e também pronto-socorros.

Costa (2005) dedicou sua monografia do curso de Especialização em Administração Hospitalar em Gestão da Qualidade de Saúde, na Universidade Estadual do Ceará, ao estudo da análise da eficiência das organizações sociais e realizou estudo de caso de um hospital público e de um publicizado. Apresentou resultados promissores em relação à nova ferramenta de gestão da utilidade pública. A autora enfatiza que, dado o universo restrito da análise, não é possível fazer inferências acerca do modelo como um todo. De toda forma, seu estudo foi criterioso e apontou que a instituição gerida pela OS mostrou desempenho substancialmente melhor na prestação dos serviços de saúde.

### Considerações finais

Com a democratização do país e o conseqüente advento de uma nova correlação de forças sociais e políticas, as temáticas da descentralização e do poder local ganham força, constituindo-se em marcos importantes para o debate e para as propostas sobre a organização do Estado brasileiro e redefinição de suas funções. Parte-se da constatação de que um Estado centralizado é ineficiente nas políticas setoriais e dificulta o controle social (BARATTA *et al.*, 1992).

Motivadas pela necessidade e embasadas em alguns aspectos positivos da reforma do Estado, proliferaram, no Brasil, experiências na área da administração pública objetivando maior flexibilidade gerencial para compra de insumos e materiais, contratação e dispensa de recursos humanos, gestão financeira de recursos, além de priorização de resultados, satisfação dos usuários e qualidade dos

serviços prestados (IBAÑEZ *et al.*, 2001). No âmbito da reforma, o Programa Nacional de Publicização representou a estratégia voltada para estimular a participação do terceiro setor na prestação de serviços públicos considerados estratégicos, porém, não exclusivos do Estado. Motivou-se pelo esgotamento de um modelo burocrático da administração pública, marcado por baixa capacidade gerencial, aliado à descentralização preconizada na Constituição Federal de 1988, às pressões do sistema previdenciário e às restrições fiscais, o que levou o setor público a buscar alternativas para o desempenho de suas funções finalísticas.

A reforma proposta em 1995 foi aprovada por meio da Lei 9.637/98; entretanto, questões políticas diversas, além da própria falta de continuidade do processo de reforma, levaram a que, uma década depois, o relacionamento entre o público e o público não estatal, para a prestação de serviços de utilidade pública, ainda seja fortemente marcado por um mosaico institucional.

No setor da saúde, as experiências mais relevantes de adoção do modelo de parceria entre o setor público e o público não estatal via OS encontram-se em São Paulo, cuja lei estadual para regulamentar o tema data também de 1998. Características específicas da atuação naquele território e a forte preocupação com o embasamento legal da iniciativa, aliada à sua intensa adoção, permitem verificar exemplos exitosos naquele estado.

O trabalho aqui desenvolvido intencionou analisar os principais desafios da gestão da saúde pelas OS e sugerir passos e procedimentos que deveriam compor o planejamento e desenvolvimento

da publicização do setor, visando subsidiar a atuação de municípios de pequeno porte. Vale enfatizar que a experiência sugere que reside no detalhamento do contrato de gestão, em seu embasamento jurídico institucional (dado que a lei não é nacional) e na capacidade gerencial do representante público, no tocante ao acompanhamento (sem mencionar o apoio político à iniciativa), a possibilidade da publicização configurar-se como efetiva ferramenta da gestão do público. E que há maior chance de êxito nos casos em que a parceria é tratada pelo Executivo como uma das estratégias de desenvolvimento no longo prazo. Nesse sentido, um movimento de implantação de OS deve ser precedido de análise da missão dessa empreitada e de sua relação com as prioridades do Estado.

É fato que os desafios ainda são diversos, em especial no que se refere à falta de conhecimento da iniciativa, à pouca clareza de quais regras devem pautar sua gestão e como garantir que, de fato, elas possam trazer inovações para o bojo da gestão pública, além de como implantar princípios de economicidade e garantir resultados. Exemplos práticos, entretanto, sugerem que a publicização do setor da saúde via OS merece ser estudada com atenção, dado que os ganhos na capacidade de gestão dessas instituições têm se revertido para uma atenção da saúde mais qualificada e humana.

Acredita-se que o trabalho aqui apresentado levanta questões diversas que podem auxiliar no desenho de iniciativas de parceria público e público não estatal, baseado em documentos analíticos atuais sobre o tema.

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

## Notas

\* Trabalho desenvolvido no âmbito do Projeto BR-M1054, programa para subsidiar a estruturação e desenvolvimento de modelos de microalianças público-privadas (APP), desenvolvido pelo BID em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

<sup>1</sup> Pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, são considerados setores estratégicos do Estado: educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

<sup>2</sup> É válido lembrar que “Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa”. (Bresser *apud* Silva Jr., João dos Reis e Sguissardi. *Novas faces da educação superior no Brasil* – Reforma do Estado e mudança na produção. CDAPH). Neste sentido, entre os quatro desdobramentos da chamada crise do Estado levantados por Bresser – crise fiscal, crise do modo de intervenção, crise do aparelho do Estado e crise da política –, serão tratadas neste texto apenas as questões diretamente ligadas ao terceiro aspecto dessa.

<sup>3</sup> Publicização é definida pelo documento do Mare como o processo de transferência da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado para o setor público não estatal.

<sup>4</sup> Santos (2007, p.4), em referência às questões trabalhistas, pontua que “o descabro das contratações de consultores por organismos internacionais para atuar na administração pública, (...) em funções desde as mais singelas às de maior complexidade” levou a um quadro em que se observam profissionais trabalhando há mais de dez anos com contratos de consultoria – contratos esses que não garantem quaisquer direitos trabalhistas ou outros meios de proteção social do trabalhador.

<sup>5</sup> Este comentário refere-se à esfera federal, pois estados, na definição de suas prioridades de publicização, exercem forte influência sobre os modelos a serem adotados.

<sup>6</sup> É importante ressaltar que alguns autores questionam se o modelo adotado em São Paulo, por exemplo, deveria ser cunhado de “publicização”, questão que será tratada mais adiante.

<sup>7</sup> A Lei 9.637 é federal e não nacional. Cabe aos municípios decidirem se legislam a iniciativa ou pautam-se na Constituição e na lei orgânica para contratualizar suas parcerias.

<sup>8</sup> Compartilhamento de riscos e sua relação com as receitas não parecem claros no modelo das OS, conforme concluem Costa e Ribeiro (2004).

---

## Referências bibliográficas

BARATTA *et al.* *A microgestão privada da educação e da saúde no município de Maringá*. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1992.

BARBOSA, M.N.L. A experiência dos Termos de Parceria entre o Poder Público e as Oscips. Ciclo de seminários novos modelos organizacionais. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007. p. 65-95.

BRASIL. Mare. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, novembro de 1995.

COSTA, N.Q. Organização Social – alternativa eficiente à gestão pública? Estudo de caso em um hospital público e um publicizado da Rede de Saúde do Estado do Ceará. (Monografia do curso de Especialização em Administração Hospitalar em Gestão da Qualidade e Sistemas de Saúde do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará). Fortaleza, CE, 2005.

FERRAZ, L. Parceria público-público: contrato de programa e execução de serviços públicos municipais por entidade da administração indireta estadual. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador (Instituto Brasileiro de Direito Público), nº 10, maio/junho/julho 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 1º de agosto de 2009.

IBAÑEZ, N. & NETO, G.V. Modelos de Gestão do SUS (Management models and Brazil's National Health System (SUS)). *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.12 (Supl), p.1831-1840, 2007.

IBAÑEZ, N.; BRITTA, O.J.N.V.; SÁ, E.N.C.; YAMAMOTO, E.K.; ALMEIDA, M.F. & CASTRO, C.G.J. Organizações Sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo (Social health organizations: the São Paulo State model). *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6 (2), p.391-404, 2001.

IPEA. Piola, S.F; VIANNA, S.M (org). Estado de uma nação: textos de apoio. *Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*. Brasília, 2009.

MANSUR, N. S. Avaliação dos Modelos de Organização no SUS. In: Ciclo de seminários novos modelos organizacionais. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007.

MONTONE, J. O sistema de parcerias com o terceiro setor na cidade de São Paulo. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 23: inovações gerenciais na saúde. Paraná, 2008.

NASCIMENTO, V.B. Novas Ferramentas de Gestão Pública em Saúde. Ciclo de seminários novos modelos organizacionais. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007. p. 11-19.

OLIVEIRA, MF. Hospital Municipal Dr. José de carvalho Florence de São José dos Campos. Ciclo de seminários novos modelos organizacionais. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007. p.21-29.

SANT'ANNA JR, A; ARAÚJO, F.F; CRUZ, M.C.M.T. & SILVA, V.M. Estudo sobre novas formas de organização nos municípios. Ciclo de seminários novos modelos organizacionais. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007. p.119-136.

SANTOS, L. Da Reforma do Estado à Reforma da Gestão Hospitalar Federal: algumas considerações. Seminário III: OS, OSCIP, Fundação Estatal de Saúde. Governo do Estado de São Paulo: Cepam, 2007.

TAYLOR, R.J. Contracting for Health Services. In: HARDING, A. and PREKER, A.S.(editors) *Private participation in Health Services*. Washington D.C: BIRD/BM, 2003. p.157-218.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades**

*Laís Silveira Costa, Paulo Marques e Taís R. Borges*

O trabalho analisa a potencialidade do desenvolvimento de alianças entre o público e o privado na gestão pública municipal brasileira da saúde. A relevância da questão pauta-se na transferência de responsabilidade da prestação de serviços de saúde para os municípios, posterior à promulgação da Constituição Federal, aliada à limitação da capacidade de gestão dos mesmos. As análises aqui tratadas referem-se às alianças previstas no arcabouço legal brasileiro, estabelecidas entre o ente público e o terceiro setor. Essas alianças são introduzidas pela reforma do aparelho do Estado, em 1995, no âmbito da qual se utilizou a estratégia de publicização que tratou do fortalecimento dessa aliança entre o Estado e o Terceiro Setor. A partir dos modelos possíveis de parcerias com o terceiro setor, este estudo apresenta uma análise do modelo das organizações sociais (OS), trazendo à luz estratégias e desafios para sua implementação.

**Palavras-chave:** Saúde pública, terceiro setor, gestão pública

### **La prestación de los servicios de salud pública por el sector público no estatal: análisis de hipótesis y potencialidades**

*Laís Silveira Costa, Paulo Marques y Taís R. Borges*

El trabajo analiza la potencialidad de desarrollo de alianza entre público y privado en la gestión pública municipal de salud brasileña. La relevancia de la cuestión está en la transferencia de responsabilidad de la prestación de servicios de salud para los municipios, que se da posteriormente a la promulgación de la Constitución Federal, y aliada a la limitación de la capacidad de gestión de estos. Los análisis que se hacen aquí están relacionados con las alianzas previstas en la estructura legal brasileña, hechas con los entes públicos y el tercer sector. Estas alianzas son introducidas por la reforma del aparato del Estado, en 1995. En el ámbito de esta se utilizó la estrategia de “publicização”, que cuidó del fortalecimiento de la alianza entre Estado y Tercer Sector. Desde los posibles modelos de alianza con el tercer sector, este estudio presenta un análisis del modelo de las organizaciones sociales (OS), sacando a la luz estrategias y retos para su implementación.

**Palabras clave:** Salud pública, tercer sector, gestión pública

### **The public health services offer from non-state public service: hypothesis analysis and potentialities**

*Laís Silveira Costa, Paulo Marques and Taís R. Borges*

The article analyses the potential of improving alliances between the public and private sector at the municipal level of health management. Its relevance lies on the importance the transfer of responsibility for health care services to the municipal level has had since the promulgation of the Brazilian Federal Constitution, given municipal governments' management capacity limitations. The analysis presented is in reference to alliances between the public and the third sector, as established by the Brazilian Law. Such alliances began at the time of the State machine reform, in 1995, which led to a publicizing strategy used to strengthen associations between the State and the third sector. From a number of possible models for partnerships with the third sector, this study presents an analysis of the social organizations model (SO), bringing to light strategies and challenges to its implementation.

**Keywords:** public health, third sector, public management

Laís Silveira Costa

Doutoranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP)/Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Coordenadora Acadêmica do Grupo de Pesquisa em Inovação e Saúde da Fiocruz/RJ. Contato: achelaís@hotmail.com

Paulo Marques

Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Coordenador-Geral de Projetos de Capacitação da Diretoria de Desenvolvimento Gerencial da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Contato: paulo.marques@enap.gov.br

Taís R. Borges

Mestranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Inovação e Saúde da Fiocruz/RJ. Contato: taisrborges@gmail.com



# Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista

*Welles Matias de Abreu e Ricardo Corrêa Gomes*

Nas últimas décadas, a gestão governamental brasileira passou por diversas mudanças, que tinham como finalidade aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, principalmente com o incentivo à inovação e por meio da revisão de paradigmas associados aos modelos patrimonial e burocrático de administração pública. Tais mudanças resultaram em reformas gerenciais dos estados (BRESSER-PEREIRA, 1996), de forma a buscar maior participação e controle social (ABRUCIO E COSTA, 1998).

No processo orçamentário brasileiro, isso não foi diferente. A busca pela melhoria das funções orçamentárias (alocativa, distributiva e estabilizadora) promoveu diversas inovações nesse processo. Como exemplo, destacam-se as inovações provenientes da reforma orçamentária, implantada em 2000, que possibilitou a elaboração do programa orçamentário conforme as prioridades de governo (problemas que o governo planeja combater), com forte influência do método Planejamento Estratégico Situacional – PES (GARCIA, 2000).

Os instrumentos de planejamento definidos como objetivos, metas, desafios e riscos, são relevantes para compor uma estratégia de desenvolvimento. Porém, é a política macroeconômica o alicerce desse processo, com as definições monetária, cambial e fiscal. Cabe ressaltar que a política fiscal foi potencializada, estrategicamente, no processo decisório de elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), visando estabilizar a economia do país após a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A partir do início do presente século, a dimensão estratégica no processo orçamentário, com a influência do PES e após a edição da LRF, passa a estar mais presente na formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, nas definições de prioridades governamentais, que deveriam direcionar o país para o desenvolvimento. No entanto, observa-se que as decisões macroeconômicas estão desassociadas de uma estratégia de longo prazo (SICSÚ, 2008). Portanto, considerando a relevância do tema, é fundamental conhecer melhor a relação entre o desenvolvimento e a gestão estratégica orçamentária – no caso do governo federal brasileiro – e suas possíveis implicações para o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, a análise começa com o entendimento de como a administração pública brasileira, inclusive na sua dimensão estratégica, configura-se no âmbito do processo orçamentário, com vistas a responder à seguinte questão: como o orçamento público contribui para a formulação de estratégias tendo como pano

de fundo a visão do planejamento emancipatório e desenvolvimentista?

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a formulação de estratégia na esfera do orçamento público, sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista, e especificamente descrever a reforma gerencial da administração pública federal, identificando quais as respectivas contribuições para o aprimoramento da gestão estratégica do orçamento público.

O presente artigo justifica-se pela importância de se proceder à análise da referida formulação, possibilitando compreender melhor como as estratégias orçamentárias podem associar-se com a visão desenvolvimentista brasileira de longo prazo. Também busca-se compreender como o neoliberalismo, que recentemente predominou como referencial de análise, não conseguiu responder à expectativa de desenvolvimento prometida, partindo da premissa de retirar o Estado da economia, estimulando a desestruturação desse e da sociedade, sem apresentar uma conjuntura econômica e desenvolvimentista bem articulada (BRESSER-PEREIRA, 1996; SICSÚ, 2008).

A realização deste estudo visa contribuir para uma diferente perspectiva da teoria do planejamento, considerando a recente revisão com o conceito emancipatório, em especial relacionada com a possibilidade de inferir o orçamento público como instrumento de formulação de estratégia do Estado, referente à visão desenvolvimentista. Para isso, o artigo está dividido em três partes.

Na primeira, consta o referencial teórico sobre administração pública, formulação estratégica, planejamento emancipatório, orçamento público e desenvolvimentismo.

Em seguida, são analisadas as teorias com a finalidade de explorar as relações entre os elementos da teoria do planejamento: orçamento e estratégia, com base emancipatória. A descrição da reforma gerencial da administração pública e suas consequências para a dimensão estratégica do orçamento público. Por fim, são expostas as considerações sob a perspectiva emancipatória do orçamento público, com relação à formulação estratégica e à visão desenvolvimentista.

## Referencial teórico

### Administração pública

A respeito da administração pública, registra-se, inicialmente, que o Estado não é apenas um sistema constitucional legal, mas é também aparelho, organização ou administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2009). Sendo assim, tomando como base a Inglaterra, um dos países que primeiro se desenvolveu, apresenta-se a seguir (Quadro 1),

de forma sintética, o histórico entre sociedade, Estado e administração pública.

A evolução da administração pública patrimonialista para a burocrática foi um grande progresso, conforme demonstram os estudos de Weber (KALBERG, 1980) a respeito da superioridade da burocracia sobre o modelo antecessor (patrimonialista). A primeira tem como principal característica a incapacidade ou a relutância da autoridade absolutista em separar os bens públicos dos seus bens privados, enquanto que a segunda surge com a premência de proteger os bens públicos da privatização (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No século XX, com a ampliação do papel do Estado sobre as questões sociais e econômicas, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – tornou-se inadequada, pois, apesar de ser capaz de evitar a corrupção ou o nepotismo, era lenta, cara e ineficiente, fazendo sentido para um

**Quadro 1: Histórico das relações entre sociedade, Estado e administração pública**

Sociedade <sup>1</sup>	Estado (Sistema constitucional-legal)	Administração Pública (Aparelho do Estado)
Aristocrática e mercantil (Séculos XVI – XVIII)	Absoluto	Patrimonialista
Capitalista clássica (Século XIX)	Liberal	Burocrática
Capitalista moderna (1ª metade do século XX)	Democrático liberal	Burocrática
Capitalista profissional (Desde meados do século XX)	Democrático social	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2009, p. 17).

Estado pequeno, mas não para um novo modelo muito mais complexo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Após a II Guerra Mundial, a influência da administração de empresas começou a se fazer sentir na administração pública, ainda que, ao mesmo tempo, houvesse uma reafirmação dos valores burocráticos. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos. No entanto, a reforma da administração pública para o modelo gerencial só recebeu força a partir dos anos 1970, quando teve início a crise do Estado democrático legal de sociedade capitalista moderna, que levou a crise também à sua forma de aparelho de Estado burocrático. Em consequência, na década de 1980 iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países } centrais – Inglaterra, França e Estados Unidos, entre outros desenvolvidos – em direção a uma administração pública gerencial (OSBORNE E GAEBLER, 1994). A administração pública gerencial tem como principais premissas (BRESSER-PEREIRA, 1996):

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.

A lógica brasileira não foi diferente: a ideia de uma administração pública gerencial é antiga, começando a ser delineada nos anos 1930 – primeira reforma administrativa –, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1936, e a introdução dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Em 1938, ocorreu o primeiro sinal de administração pública gerencial com a criação da primeira autarquia. Mas foi em 1967, com a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – segunda reforma –, que se tentou introduzir características gerenciais na administração pública brasileira, destacando a instituição dos princípios da descentralização e da delegação de competência. Entretanto, essa última tentativa foi parcialmente frustrada, principalmente devido ao retrocesso burocrático da Constituição Federal de 1988, provocando a necessidade de promover novo esforço para outra reforma administrativa – a terceira –, capitaneada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1996; 2007).

O quadro 2, demonstra a relação entre os períodos históricos e os tipos de sociedade, Estado, regime político, classe dirigente e administração pública que ocorreram no Brasil.

A mudança do modelo burocrático de administração pública para o gerencial foi potencializada com a recente intensificação da crise do tipo de Estado democrático liberal e da sociedade capitalista moderna. O Brasil, assim como outros países, não atingiu o resultado esperado de desenvolvimento que o neoliberalismo prometeu (SICSÚ, 2008). Vive-se um vácuo histórico, que precisa ser discutido e preenchido com vistas a um estado democrático social de uma sociedade capitalista profissional e uma administração pública gerencial.

## Quadro 2: Histórico das relações entre sociedade e administração pública brasileira

	1821 – 1930	1930 – 1985	A Partir de 1990
Sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-dependente	Nacional-dependente
Estado	Oligárquico	Desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário (Democrático: 1945 – 1964)	Democrático
Classe dirigente	Latifundiários e Burocracia Patrimonial	Industriais e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Bresser-Pereira (2007, p. 11).

### Formulação estratégica

Define-se estratégia como plano, padrão, posição e perspectiva, e a formulação de estratégia como um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, a fim de produzir planos; ou seja, pode-se planejar (considerar seu futuro) sem se engajar em planejamento (procedimento formal), mesmo sem produzir planos (intenções explícitas). Alternativamente, existe a possibilidade de se engajar em planejamento (procedimento formalizado), apesar de não planejar (MINTZBERG, 2004; 2008).

Os planejadores podem fazer tudo isso ou apenas parte, e às vezes nada disso; mesmo assim, ainda seriam úteis. Planejamento é pensar no futuro, é controlar o futuro, é a tomada de decisão integrada e um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Planejar, por sua vez, é coordenar suas atividades, assegurar que o futuro seja levado em consideração, ser

racional e controlar (KAPLAN E NORTON, 2004; MINTZBERG, 2004; 2008).

Segundo Mintzberg (2000, p. 22), “para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem associada”. As vantagens e desvantagens do processo de formulação de estratégias são apresentadas no quadro a seguir, remetendo-nos aos cuidados necessários durante a sua concepção.

Sicsú (2008) menciona que o Brasil precisa de um projeto de futuro para que se possa sonhar e também estabelecer vínculos entre as ações presentes e as do futuro que se deseja, rumo ao desenvolvimento pleno. Para isso, os planejadores, os planos e o planejamento são vitais e estão no contexto da formulação de estratégia, que é apresentada na figura 1.

Partindo do pressuposto de que o processo orçamentário corresponde à própria formulação de estratégia para o desenvolvimento, apresentam-se, a seguir, as teorias que colaboram com doutrinas a respeito dos seus componentes – planejadores, planos e planejamento.

**Quadro 3: Vantagens e desvantagens para cada estratégia formulada**

Ação estratégica	Vantagem	Desvantagem
Fixar a direção	Mapear o curso de uma organização para que ela navegue coesa através do seu ambiente	Pode propiciar uma compreensão limitada dos perigos em potencial, ou seja, as vezes é melhor se movimentar devagar, com algum cuidado, para se adaptar às novas realidades que surgem a qualquer momento.
Focalizar o esforço	Promover a coordenação das atividades	O excesso de foco pode ofuscar a visão periférica, acarretando dificuldade para abrir novas possibilidades.
Definir a organização	Entender sua organização e distingui-la das outras	Pode ter excesso em simplificações, surgindo estereótipos, perdendo assim a rica complexidade do sistema.
Prover consistência	Reduzir a desigualdade e prover a ordem	Perda de criatividade, uma vez que estratégias e teorias são apenas representações (abstrações) da realidade; nesse sentido, cada estratégia pode ter um efeito e informação falsa ou distorcida.

Fonte: Mintzberg (2000, p. 22).



Fonte: Mintzberg (2004, p. 263)

**Figura 1: Formulação de estratégia<sup>2</sup> (planejadores, planos e planejamento)**

**Quadro 4: Poder, conhecimento, subjetividade e espaços**

	Ação comunicativa	Teoria do regime	Planejamento Emancipatório
Poder	Poder de rede de relacionamentos, capital social	Poder preventivo, sistemático de ação recíproca	Poder de rede de relacionamentos
Conhecimento	Aprendizado social	Defesa de conhecimento situacional	Conhecimento emancipatório
Subjetividade	Ensaaiada, em evolução	Escolha racional, estratégia de interesse pessoal	Empoderamento, aplicar subjetivamente, respeito das diferenças
Espaço	Sem restrição específica de espaço	Manipulação do espaço pela comodidade	Espaços de solidariedade, promoção do espaço de justiça

Fonte: Irazábal (2009, p. 129) – tradução livre

**Planejamento emancipatório**

Sobre os planejadores, destaca-se o estudo das interações entre as teorias do regime, da ação comunicativa e do planejamento emancipatório, como maneira de explicar as relações entre os planejadores e a governança (ver Quadro 4), utilizando as perspectivas do poder da criação de redes de relacionamentos, o conhecimento emancipatório, o empoderamento subjetivo e o espaço de solidariedade existente (IRAZÁBAL, 2009).

Especificamente quanto ao planejamento emancipatório, destacam-se as características políticas, de espécies, de processo, os objetivos e os conflitos dos planejadores para cada tipo: tradicional, democrático, equitativo e incremental, que são apresentados no Quadro 5.

**Orçamento público**

Com relação aos planos, segundo Sanches (2007), a Constituição de 1988

introduziu várias mudanças significativas no orçamento público, salientando a obrigatoriedade de elaboração do PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos), e da LOA (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na LDO. O PPA é caracterizado pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes; a LOA, por ter avançado pouco nos procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades interregionais; e a LDO, pela dificuldade de observar dispositivos constitucionais, a exemplo do *caput* do art. 204 *in verbis*:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

**Quadro 5: Características dos planejadores por tipo**

Características	Tipos de planejadores			
	Tradicional	Democrático	Equitativo	Incremental
Teoria política	Tecnocracia	Democracia	Socialista	Liberal
Espécies de planejadores	Planejadores especialistas	A sociedade	Planejadores e comunidade das minorias	Formadores de políticas (vantagens marginais no curto prazo)
Tipo de processo	De cima para baixo	Participativo	De baixo para cima ou representativo	Decisões marginais
Objetivos	Racional e planejamento científico	O processo é mais importante que os resultados	Os resultados são mais importantes que o processo	Pouco planejamento ou incremento por mudança de políticas
Conflitos	Os planejadores buscam resultados de interesse geral respaldados pelas classes altas	Dificuldade de ter uma democracia genuína sem a representação dos interesses dos grupos de minoria	O planejamento equitativo nem sempre é democrático	Os fins e os meios não são formulados, então os tomadores de decisão podem não trabalhar os meios para atingir as metas sociais desejáveis. Estratégias para suportar, mas não para resolver os problemas.

Fonte: Irazábal (2009, p. 131) – tradução livre.

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Os citados planos têm as finalidades apresentadas no Quadro 6.

**Quadro 6: Finalidades do PPA, da LOA e da LDO**

Plano	Finalidade
PPA	Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada.
LOA	Compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.
LDO	Compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Fonte: Core (2007, p. 220 - 221).

Quanto ao planejamento, este sofreu forte influência internacional – em virtude da crise financeira por volta dos anos 1980 – com vistas a, sobretudo, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente, como forma de garantir mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do Estado para o modelo gerencial, em substituição ao burocrático (CORE, 2004). No Brasil, a reforma orçamentária de 2000 – também denominada como terceira reforma orçamentária – teve como pontos-chave

para sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (GARCIA, 2000), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, a saber:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;

- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de gerentes por programas;
- avaliação da execução e dos resultados; e
- cobrança e prestação de contas por desempenho.

### Desenvolvimentismo

As promoções do desenvolvimento e da democracia social no Brasil interessam não apenas ao governo nacional, mas também às elites econômicas e empresariais mundiais, coadjuvantes e beneficiárias dos processos de desenvolvimento econômico e de democratização. Políticas atualmente prescritas por essas instituições aos países em desenvolvimento como boas – com características neoliberais – contrariam as lições do passado, impedindo esses países de “subirem a escada” em direção ao mundo desenvolvido. Uma colaboração para resolver esse dilema é saber como construir uma “escada” (estratégia), ou seja, como definir quais são os passos ou caminhos a serem adotados para que se possa alcançar o desenvolvimento.

É necessário que se conheça os meios utilizados por outros países para atingir seus objetivos estratégicos, de modo a vislumbrar uma alternativa possível. Desse modo, o país conseguirá superar obstáculos impostos pelas instituições internacionais, bem como as condições históricas diversas e a conjuntura política e institucional. Cabe lembrar que muitas das alternativas adotadas no passado pelos países que hoje são considerados como desenvolvidos não estão mais disponíveis

para os países em desenvolvimento (OLIVIERI, 2005).

Rumo ao desenvolvimento social, é fundamental saber que qualquer estratégia orçamentária escolhida tem inevitáveis consequências econômicas e sociais, esperadas ou não, que devem estar em um contexto de análise de vulnerabilidade e confiabilidade do plano, de forma a aumentar a capacidade de governo. Segundo Sicsú (2009), para desenvolver-se, o Estado deve prover uma política fiscal que estimule o aumento da receita tributária como consequência da sua atuação, utilizando o critério da progressividade. Deve executar obras de infraestrutura para a promoção do desenvolvimento industrial e, consequentemente, produção de bens e serviços sociais, capaz de gerar empregos e redistribuição da renda nacional.

Nesse sentido, o desenvolvimento deve ser proveniente do incremento imediato – em despesas geradoras de emprego e em áreas sociais – e discriminado – que promova a distribuição de renda – dos gastos na ampliação da capacidade produtiva, o qual exige estímulos não só fiscais, mas também monetários e cambiais, compondo uma proposta de política macroeconômica desenvolvimentista (GENTIL E MICHEL, 2009).

De forma semelhante, Bresser-Pereira e Nakano (2002) afirmam que a estabilidade macroeconômica é compatível com o desenvolvimento econômico desde que com a adoção de uma política monetária de juros favorável à ativação das políticas comerciais e industriais (geradoras de emprego), de política cambial realista (flutuante) para estabilizar nossas contas externas e de política fiscal que possibilite a distribuição por meio do aporte de recursos em políticas públicas sociais (a exemplo da educação básica, saúde e

reforma agrária), além de ter o critério da progressividade da tributação.

Sicsú (2008) expõe que essas estratégias só são efetivas se houver envolvimento de toda a sociedade. Portanto, a formulação da estratégia orçamentária para o desenvolvimento não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade, um sonho da grande maioria da população, com ampla participação política do Estado-Nação Brasil.

### **Análise teórica**

Apesar de a reforma orçamentária de 2000 representar um marco histórico com destaque para os esforços das secretarias de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, na denominação atual) e de Orçamento Federal (SOF), ambas subordinadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ainda há um longo caminho para a implantação de um sistema de planejamento pleno e apropriado à complexidade do processo de governar em sociedades democráticas, que supere o “economicismo”, incorpore cálculo político e disponha de direção estratégica. Todavia, admite-se que a prática orçamentária atual é bem superior ao que se praticava até então. Considerando que a reorganização do sistema está em andamento, esse fato aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos mais bem organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos (GARCIA, 2000).

A construção de um poderoso instrumento de governo, que utilize o sistema de planejamento estratégico público, requer, antes de tudo, consciência de sua necessidade. Segundo Garcia (2000, p. 39), “não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos,

parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos”. Um exemplo é o atraso da edição de lei complementar de que trata o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, podendo ser conclusão de nosso próprio atraso político-institucional (SANCHES, 2007). Ressalta-se a importância dos planejadores para a efetivação das mudanças evolutivas.

Em 2000, com a publicação da LRF, a austeridade fiscal contribui para o processo de reforma gerencial do Estado, com a instituição de mecanismos de controle fiscal – fortemente vinculados à LOA e à LDO – para todas as esferas (federal, estadual e municipal), que juntamente com os esforços para a integração entre os planos PPA e LOA, buscaram influenciar o Estado, estrategicamente, para a elevação de produtividade e qualidade de seus serviços. Contudo, o planejamento, num ambiente de forte disciplina fiscal, ocupa espaço considerável, tendendo a ter excessivamente perfil incremental, que poderia ser do PPA, uma vez que valorizaria as relações entre a gestão fiscal e o gasto público sob a ótica estratégica de médio e longo prazo (PARES E VALLE, 2007).

Independente do formato do plano, percebe-se a necessidade de se associar técnicas de gestão estratégica na administração pública ao planejamento estratégico. Nesse contexto, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) colaborou para influenciar a reforma orçamentária de 2000, aumentando a dimensão estratégica no processo orçamentário (PARES E VALLE, 2007). Para Matus (1997), no PES o momento fundamental para o processo de planejamento significa “instância, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos” e pode ser tipificado, sem sequência

predefinida, como explicativo (foi, é, tende a ser), normativo (deve ser), estratégico (pode ser) e tático-operacional (fazer). Se essas condições fossem atendidas plenamente, fariam com que o planejamento tivesse características menos tradicionais.

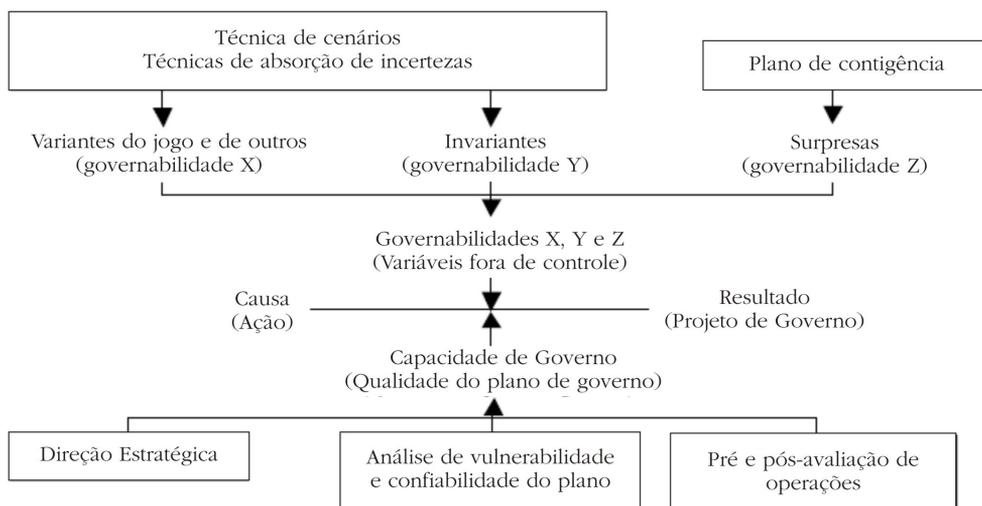
De acordo com Matus (2007), a urgência que nos leva à preocupação com o curto prazo nos distrai da planificação do longo prazo. Sendo assim, a grande estratégia é pensar grande as estratégias (visão ampla), para evitar a cegueira do curto prazo (visão curta).

Pode-se visualizar na Figura 2, de forma sintética, as propostas do PES, cujo fundamento é a teoria de um jogo semicontrolado a serviço da prática racional da ação humana, contendo a relação denominada “triângulo de governo”, composto por “governabilidade, capacidade e projeto de governo”.

A atual administração pública brasileira passa a ser, a partir de 1990, classificada predominantemente como gerencial, influenciada pela tendência internacional de

incluir características de administração de empresas na administração pública, como na questão colocada por Osborne e Gaebler (1994, p. 21): “por que não se pode governar como quem administra uma empresa?”. O perfil empreendedor passa a ser cobrado para o administrador público com a finalidade de o governo produzir mais e com melhor qualidade, utilizando menos recursos. São premissas para esse novo perfil, que estão presentes no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. Como acreditar no governo, nas possibilidades geradas pela equidade – igualdade de oportunidades para todos os cidadãos –, no funcionamento efetivo da sociedade sem um governo efetivo e que o liberalismo e o conservadorismo tradicional não têm muita relevância para os problemas atuais.

O orçamento público federal brasileiro seguiu a referida tendência. A reforma orçamentária de 2000 introduziu mudanças com características gerenciais no processo orçamentário que, entre outros



Fonte: Matus (2007, p. 115 - 131).

**Figura 2: Planejamento Estratégico Situacional – PES**

objetivos, buscaram aumentar a sua dimensão estratégica, principalmente com a influência do método PES, para todos os componentes de sua formulação – planejadores, planos e planejamento. Mesmo sabendo que o processo ainda está longe do ideal, com certeza representou um grande avanço na técnica orçamentária, pelo fato de possibilitar a vinculação da estratégia com o planejamento em situações complexas como vivenciam os atuais governos.

A baixa efetividade estratégica (macroeconômica, orçamentária e de políticas públicas) para a promoção do desenvolvimento pode ser explicada pelos seguintes fatores: o pouco tempo da implantação das mudanças propostas no processo orçamentário e a apatia de uma administração pública burocrática, presente em um Estado democrático liberal estagnado.

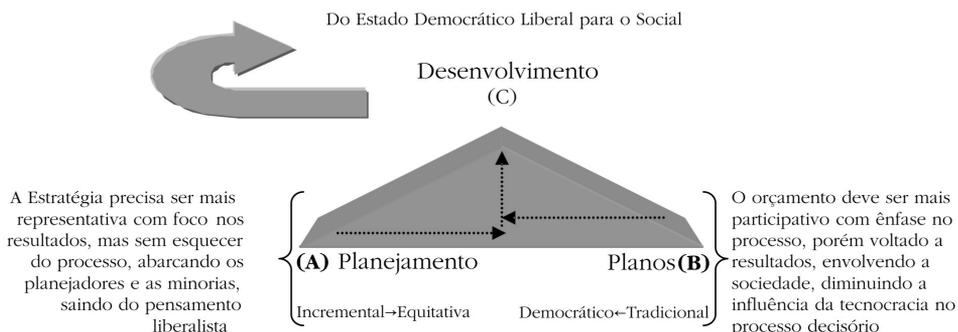
Nesse sentido, para se desenvolver, tornar-se uma democracia social, é importante que o planejamento evolua com os planos – observando o planejamento emancipatório – para obter características equitativas e democráticas, conforme figura

a seguir, com as interações para promoção do desenvolvimento do país.

Para o Estado se consolidar como desenvolvido, a estratégia orçamentária deve considerar a perspectiva social. Os desenvolvimentistas consideram que a tributação tem de ser progressiva e justa; que os juros devem ser baixos e menos custosos; que precisa haver investimentos privados e câmbio que estimule a exportação; além da geração de empregos por intermédio de investimentos públicos em infraestrutura e políticas sociais de longo prazo, como forma de estimular a produção e distribuição de renda. Nesse contexto, os planejadores têm papel fundamental para a realização dessas ações, uma vez que o processo emancipatório está relacionado com o comportamento do componente (planejadores) da formulação de estratégia.

### Considerações finais

Para que a formulação da estratégia orçamentária seja efetiva, com base na teoria de Mintzberg (2000), observa-se a necessidade de:



Fonte: Autores.

**Figura 3: Interações entre planejamento e planos para o desenvolvimento**

- fixação da direção sem ocultar perigos em potencial, ou seja, estar aberta a adaptar-se às novas realidades;
- focalização dos esforços preocupando-se em não ofuscar a visão periférica, considerando, portanto, novas possibilidades;
- definição da organização observando as complexidades, porém evitando excessos de padronizações; e
- prevenção da consistência – igualdade e ordem – com criatividade.

A gestão estratégica contribui para o desenvolvimento, garantindo a estabilidade econômica mediante políticas fiscal, monetária e cambial, além da condição responsável pelo incremento de receitas e despesas públicas, gerando empregos por meio da implantação de infraestrutura que estimule a produção agropecuária, industrial e de serviços, e distribuindo renda por intermédio de tributação progressiva e priorização de políticas públicas sociais.

Para isso, a estratégia e o orçamento público se aproximam, com o propósito de estimular o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e com ampla participação política. Essa aproximação se dirige à forma de administração pública gerencial, orientada para resultados sem desconsiderar a importância dos processos, flexível para as situações complexas não previsíveis, como preconiza o método PES, e justa para conduzir o Estado ao tipo democrático social. Entretanto, para ser eficaz, esta estratégia necessita prever que os planejadores busquem um modelo de gestão mais equitativo e democrático (Quadro 7), deixando de ser excessivamente tradicional e incremental.

O desenvolvimento orçamentário brasileiro depende, consideravelmente, da ruptura do imediatismo incremental liberalista (buscar uma visão ampla) e da diminuição da influência da elite nas

#### Quadro 7: Planejador desenvolvimentista (equitativo e democrático)

Planejamento emancipatório	Planejadores desenvolvimentistas com foco no perfil equitativo e democrático
Poder de rede de relacionamentos	Com mobilização da sociedade, dos planejadores e da comunidade das minorias
Conhecimento emancipatório	Provimento do saber considerando processo participativo e representativo autogerido
Empoderamento, aplicar subjetivamente, respeito às diferenças	Consideração da relevância entre o processo e os resultados para a coletividade
Espaços de solidariedade e promoção do espaço de justiça	Busca pela democracia social com equidade

Fonte: Autores.

decisões estratégicas (realizar concessões às minorias), de maneira a permitir a construção de um novo paradigma, em que a sociedade esteja mais presente na formação da estratégia macroeconômica (planejadores, planos e planejamento) e do processo decisório das políticas públicas relacionado ao orçamento público brasileiro, com perfil representativo, participativo e mobilizador.

As ideias provenientes dos debates da reforma orçamentária de 2000, com base nas orientações contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado de 1995, ainda estão em processo de implementação

e precisam ser constantemente reforçadas ou revistas, tendo em vista as novas conjunturas políticas e econômicas. Para tanto, os planejadores são os agentes emancipatórios da formulação de estratégia com características mais equitativas e democráticas, visto serem eles os responsáveis pelas ações desenvolvimentistas nos planos e no planejamento. O intuito é de que as propostas deixem de ser tradicionais e incrementais, conforme se observa nas decisões do atual processo orçamentário brasileiro.

(Artigo recebido em janeiro de 2010. Versão final em setembro de 2010.)

---

## Notas

- <sup>1</sup> Periodização e tipologia tomando como base a Inglaterra.  
<sup>2</sup> Escola do *Design*.

---

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. e V. M. F. Costa. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. *Pesquisas*, 1998, v. 12, p. 1 - 187.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, jan./abr. 1996.
- \_\_\_\_\_. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 2007, v. 28, p. 9 - 30.
- \_\_\_\_\_. Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-Nação: Uma Perspectiva Histórica. *Textos para Discussão*, v. 189, jun. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e Y. Nakano. Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade. *Revista de Economia e Política*, v. 22, p.146 - 180, jul. a set. de 2002.
- CORE, F. G. Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. *IX Congreso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública*. Madrid, España: Clad, 2004.
- \_\_\_\_\_. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. In: Giacomoni J.; Pagnussat J. L. (Ed.). *Planejamento e Orçamento Governamental*, ENAP, 2007, v. 2 p. 219 - 261.

- GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. *Texto para Discussão*, n. 726, IPEA, Brasília, mai. de 2000.
- GENTIL, D. L. e R. Michel. Estratégia de Desenvolvimento e Intervenção Fiscal do Estado. In: Sicsú, J.; Castelar, A. *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009. p.131 - 142.
- IRAZÁBAL, C. Realizing Planning's Emancipatory Promise: Learning From regime Theory to Strengthen Communicative Action. *Planning Theory*, 2009, v. 8, p. 115 -139.
- KALBERG, S. Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. *The American Journal of Sociology*, Chicago, The Chicago University Press, v. 85, n. 5, p. 1145 - 1179; mar. de 1980.
- KAPLAN, R. S. e D. P. Norton. *Mapas Estratégicos: Convertendo Ativos Intangíveis em Resultados Tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1997.
- \_\_\_\_\_. O Plano como Aposta. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*. 2007, v. 1, p. 115 - 144.
- MINTZBERG, H. *Safari de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Criando Organizações Eficazes (Estruturas em Cinco Configurações)*. São Paulo: Atlas, 2008.
- OLIVIERI, C. Como Construir uma Estratégia de Desenvolvimento? Resenha 1 do texto Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica de Ha-Joon Chang. *RAE Eletrônica*. São Paulo: Unesp, 2005.
- OSBORNE, D. *Reinventando o Governo*. Brasília: Ed. MH Comunicação, 1994.
- PARES, A.; Valle, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*, 2007, v.1, p. 229 - 270.
- SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2007, v. 2, p.187 - 217.
- SICSÚ, J. Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas. *Texto para Discussão*, n. 1346, IPEA, Brasília, ago. de 2008.
- \_\_\_\_\_. A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento. In: Sicsú, J.; Castelar, A. *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA. p.19 - 28, 2009.

**Resumo – Resumen – Abstract****Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista.***Welles Matias de Abreu e Ricardo Corrêa Gomes*

Este artigo tem como finalidade analisar a formulação de estratégia no orçamento público sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Além disso, busca-se descrever a reforma gerencial da administração pública federal e identificar quais as respectivas contribuições para o aprimoramento da gestão estratégica do orçamento público. Apresenta-se como referencial a teoria do planejamento, abordando temas relacionados com administração pública, formulação estratégica, planejamento emancipatório, orçamento público e desenvolvimentismo. A análise da teoria foca as relações entre os elementos do planejamento: orçamento e estratégia, com base emancipatória. Descreve-se a reforma gerencial da administração pública e suas consequências para a gestão estratégica orçamentária. Emite-se considerações sob a perspectiva emancipatória do orçamento público, com relação à formulação estratégica e à visão desenvolvimentista.

**Palavras-chaves:** Orçamento Público – Formulação de estratégia – Desenvolvimentismo emancipatório.

**Presupuesto público: análisis de la formulación de estrategias bajo la perspectiva del planeamiento emancipatorio y desarrollista.***Welles Matias de Abreu y Ricardo Corrêa Gomes*

Este artículo tiene como propósito analizar la formulación de la estrategia en el alcance del presupuesto público bajo perspectiva del planeamiento emancipatorio y desarrollista. Por otra parte, se busca describir la reforma gerencial de la administración pública federal y identificar cuáles son las respectivas contribuciones para la mejora de la gerencia estratégica del presupuesto público. La teoría del planeamiento se presenta como el tema referencial, abordando temas relacionados con la administración pública, la formulación estratégica, el planeamiento emancipatorio, el presupuesto público y desarrollista. El análisis de las teorías enfoca las relaciones entre los elementos del planeamiento: presupuesto y estrategia, con la base emancipatoria. Se describe la reforma gerencial de la administración pública y sus consecuencias para la gerencia estratégica presupuestaria. Se emite consideraciones bajo perspectiva emancipatoria del presupuesto público, con respecto a la formulación estratégica y a la visión desarrollista.

**Palabras-claves:** Presupuesto público – Formulación estratégica – Desarrollismo emancipatorio.

**Public budget: analysis of the strategies' formulation under the perspective of the emancipatory and developmentist planning.***Welles Matias de Abreu and Ricardo Corrêa Gomes*

This article is aimed to analyse the formulation of strategies in the scope of public budget under the emancipatory and developmental planning perspective. Besides, it tries to describe the management reform of the federal public administration and to identify which are the respective contributions for the improvement of the strategic management of the public budget. It presents as reference the planning theory, broaching related subjects with public administration, strategic formulation, emancipatory planning, public budget and development. The analysis of the theory focuses the relations between the planning elements: budget and strategy, with emancipatory basis. It describes the management reform of the public administration and its consequences for the

budgetary strategic management. It emit considerations under the emancipatory perspective of the public budget, with regards to the strategic formulation and to the developmental view.

**Keywords:** public budget – strategy formulation – developmentist emancipator.

---

Welles Matias de Abreu

Pós-Graduado em Planejamento e Orçamento pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Brasília) e em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). É servidor da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento do governo federal, ocupando atualmente o cargo de coordenador-geral de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Orçamento Federal. Contato: [welles@unb.br](mailto:welles@unb.br)

Ricardo Corrêa Gomes

Doutor em Administração Pública pela Universidade de Aston no Reino Unido. É Professor Adjunto da UnB, vice-presidente para a América do Sul e Central da *International Research Society for Public Management (IRSPM)* e representante da América do Sul no Conselho Editorial da revista científica *International Journal of Public Sector Management (IJPSM)*. Contato: [rgomes@unb.br](mailto:rgomes@unb.br)

# Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública<sup>1</sup>

*Elisabete Ferrarezi e João Alberto Tomacheski*

## **Introdução**

O projeto Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo foi resultado de um trabalho conjunto entre as instituições integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A rede tem por objetivo aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos dos três níveis de governo, por meio do intercâmbio de conhecimentos e de práticas, incentivando trabalhos em parceria. Criada por iniciativa da ENAP em 2003, a rede congrega atualmente 170 escolas de governo e instituições similares ([http://www2.ena.gov.br/rede\\_escolas/](http://www2.ena.gov.br/rede_escolas/)).

O projeto de mapeamento, iniciado em 2008, tinha por objetivo coletar dados da oferta existente de eventos de formação e capacitação nas escolas de governo que integram a rede. O projeto teve como produto um instrumento de

informações gerenciais informatizado: o Sistema Mapa<sup>1</sup>. Esse produto de um processo de construção coletiva da Rede de Escolas reuniu informações sobre a oferta de capacitação por meio da agregação e disponibilização dos cursos oferecidos, ementas, carga horária e número de beneficiários, além de informações sobre a infraestrutura disponível em cada instituição.

O pressuposto era que, com a reunião das informações sobre oferta de cursos numa única base, os esforços de capacitação poderiam ser potencializados com informações disponíveis aos servidores, dirigentes governamentais e organismos internacionais que investem em processos de capacitação. O compar-tilhamento dessas informações, por meio do sistema, possibilitaria não só a comparação de conteúdos e sua classificação em áreas de conhecimento, mas também a identificação de tendências de capacitação, temas emergentes, lacunas e potenciais para o desenvolvimento de determinadas competências.

Com a participação das instituições da Rede de Escolas na atualização constante das informações do Sistema Mapa, espera-se que a iniciativa traga os seguintes resultados: fortalecimento da Rede, com aumento de ações integradas das instituições participantes; informações gerenciais permanentemente atualizadas sobre a oferta de cursos, fornecendo aos gestores e dirigentes os meios para planejar e realizar processos de capacitação, utilizando de forma eficiente a oferta existente nas escolas de governo; melhoria na coordenação de atividades de capacitação e incentivo à complementaridade, com redução de duplicidade e ampliação da comunicação entre as escolas.

Este artigo apresenta um breve histórico do projeto de implantação do Sistema

Mapa e os desafios futuros para sua consolidação. Apresenta algumas informações extraídas do sistema e identifica as possibilidades que se abrem para o gerenciamento das informações estratégicas visando à tomada de decisões e à otimização dos recursos disponíveis para a capacitação.

### **A importância do Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo**

A maioria dos servidores públicos brasileiros está ligada aos governos municipais ou estaduais. E a maioria dos servidores públicos federais está lotada fora do centro administrativo da capital federal, em Brasília. Segundo estimativas feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo como base o ano de 2006, havia naquele período 10.168.680 servidores públicos nas três esferas de governo. A região centro-oeste, onde se localiza a capital federal, concentraria somente 9,08% dos 922.896 servidores públicos estimados no estudo.

Como a maioria dos servidores públicos encontra-se fora de Brasília, qualquer plano de capacitação em larga escala deve considerar essa situação geopolítica e ter informações qualificadas para o planejamento e sobre as alternativas de formação.

Além disso, considerando os processos de democratização e descentralização, a implementação das políticas públicas vem exigindo diálogo, coordenação e cooperação intra e intergovernamental das três esferas federativas e, cada vez mais, dada a complexidade do ambiente em que ocorre a execução, demanda pessoal com competências desenvolvidas para a gestão, controle e monitoramento das ações em ambientes complexos.

**Tabela 1 - Estimativa de servidores públicos no Brasil em 2006, distribuídos segundo regiões do País**

Regiões	N. de servidores	% do total
Sudeste	4.179.463	41,1
Nordeste	2.691.932	26,47
Sul	1.490.751	14,66
Centro-Oeste	922.896	9,08
Norte	883.638	8,69
<b>Total</b>	<b>10.168.680</b>	<b>100</b>

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (BRASIL, 2009, p. 7).

Em relação ao Poder Executivo federal, informações de junho de 2010, do Ministério do Planejamento, apontam para a existência de 1.095.685 servidores ativos, sendo que, desses, 570.607 (52,07%) seriam servidores civis. Somente 11,6% dos servidores civis estariam lotados em Brasília (BRASIL, 2010), o que revela uma força de trabalho no setor público, mesmo em nível federal, bastante descentralizada.

Considerando-se as estimativas do Ipea para 2006 sobre o número de servidores públicos nas três esferas de governo (10,1 milhões) e o número de servidores do executivo federal existentes em 2008 (1,1 milhão, segundo o MP), pode-se inferir que menos de 11% dos 10 milhões de servidores públicos são ligados ao governo federal<sup>1</sup>. Os 89% dos demais servidores públicos estariam nos municípios (49%) e nos estados (40%).

Portanto, mesmo que sejam consideradas somente as necessidades de capacitação dos servidores federais, percebe-se a importância de uma ação colaborativa entre os órgãos de gestão de pessoas e centros federais, estaduais e municipais de formação.

A capacitação dos servidores públicos é desenvolvida no Poder Executivo

- governos federal, estadual e municipal -, bem como no Legislativo e Judiciário, por órgãos de diversas naturezas.

Cabe a esse conjunto de instituições a responsabilidade de estimular, de forma permanente, o desenvolvimento de competências profissionais e a disseminação do conhecimento em gestão pública.

Mas esse universo de instituições, ainda não totalmente conhecido, é bastante heterogêneo em relação a capacidades, meios, recursos e *expertise*, embora compartilhe problemas e desafios semelhantes.

O desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes de servidores públicos por meio de capacitação envolve não apenas o conhecimento explícito, mas, também, o conhecimento tácito oriundo da resolução de problemas práticos, além de metodologias teórico-aplicadas de ensino-aprendizagem, guardando aproximação com a realidade em que os servidores atuam. Essa “especificidade” de escola de governo exige o desenvolvimento de instrumentos pedagógicos mais adequados ao ensino aplicado e profissional, que vêm muito lentamente sendo produzidos para o ensino da administração pública no Brasil, e sobre os quais temos reduzida experiência. Esses são

temas específicos da agenda de escolas de governo, que terão de ser tratados e desenvolvidos.

No governo federal, o processo de capacitação permanente deve ser orientado pela busca de adequação entre as competências do quadro de servidores e as habilidades exigidas em cada área de atuação do Estado, de acordo com o previsto na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – (PNDP), criada pelo Decreto nº 5.707, de 23/02/06 (BRASIL, 2006). Esse decreto determina que os dirigentes públicos busquem o desenvolvimento permanente de competências do servidor público e dos órgãos governamentais com vistas à melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. Como existem servidores federais nos estados, o conhecimento da existência de capacidade instalada para determinados cursos, nesses locais, pode proporcionar a descentralização de capacitação e formação desses funcionários.

Mesmo existindo necessidades diferentes de capacitação dos servidores, tendo em vista o papel de cada ente federado nas políticas públicas, existe uma série de desafios e problemas que são comuns, e para os quais já existem desenhos instrucionais testados e avaliados. Essa informação pode ser tratada a fim de gerar conhecimento com potencial

para adaptação e disseminação para outras esferas de governo. Como resultado desse processo, haveria informações e indicadores que auxiliariam a tomada de decisões para o planejamento, permitindo, assim, um melhor aproveitamento da oferta de cursos de cada escola e um conseqüente aumento no número de capacitações realizadas.

Entre as iniciativas que buscam criar uma base comum de ação entre os centros formadores de servidores, destaca-se a Rede Nacional de Escolas de Governo. A iniciativa introduzida em 2003 teve, nos últimos dois anos, forte adesão das escolas de governo. Em dezembro de 2008, a rede era composta por 102 instituições e atualmente (outubro de 2010) é composta por 170 entidades.

Das 170 instituições integrantes da rede, 42 são escolas federais, 88 estaduais e 40 municipais. São escolas de governo (que possuem regimes jurídicos, orçamento e infraestrutura diferenciados), universidades corporativas e mesmo unidades de recursos humanos vinculadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais e municipais e também aos poderes Legislativos e Judiciários. Trata-se assim de um conjunto significativo de entidades, que provavelmente abriga a maioria das escolas de governo do Brasil.

**Tabela 2- Distribuição regional das instituições integrantes da Rede Nacional de Escolas de Governo**

<b>Região</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Sudeste	51	30
Centro-Oeste	40	23,53
Nordeste	38	22,35
Sul	22	12,94
Norte	19	11,18
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa ENAP (2010)

No entanto, não existiam informações sistematizadas para o país sobre a oferta de capacitação, o que dificultava o desenho de estratégias e programas de desenvolvimento de pessoal que articulassem os níveis de governo, para aproveitar a potencialidade de cada escola e da região. Visando preencher essa lacuna de informação, foi concebido o projeto de Mapeamento da Oferta das Capacitações nas Escolas de Governo, que resultou no Sistema Mapa<sup>1</sup>.

### **Características e fases do Mapeamento da Oferta das Capacitações nas Escolas de Governo**

O projeto de Mapeamento da Oferta das Capacitações nas Escolas de Governo buscou inicialmente ampliar a comunicação entre as escolas de governo e o intercâmbio nas atividades de capacitação, além do fortalecimento da própria Rede Nacional de Escolas de Governo.

Esse projeto resultou no Sistema Mapa, que permite armazenar e processar dados sobre a oferta de capacitações de instituições integrantes da rede de escolas, contendo informações sobre a oferta de cursos, capacitações realizadas, infraestrutura física etc. O Sistema Mapa foi concebido de forma que essas informações possam ser constantemente atualizadas e compartilhadas entre as instituições parceiras, além de produzir informações gerenciais aos gestores públicos dos três entes federados.

O projeto de implantação foi concebido em três fases:

- Coleta das informações sobre a oferta de capacitações nas escolas de governo por meio do preenchimento do cadastro pelas instituições no sistema preliminar;

- Organização das informações sobre a oferta de cursos por meio da criação de um vocabulário controlado, que produziu equivalência semântica do conteúdo dos cursos, possibilitando uma visualização desses cursos em um mapa organizado segundo grandes áreas do conhecimento;

- Organização dos produtos e informações das duas fases anteriores em um sistema com interface *web*: o Sistema Mapa.

A equipe responsável pelo projeto desde o início considerava que o enfoque participativo era fator crítico para o sucesso de uma iniciativa desenvolvida em uma rede, organizada a partir de relações não hierárquicas.

Redes se referem a relações, ou possibilidades em latência. Sua configuração é previsível apenas quando desenha relações entre os elementos, o que faz dela uma emergência e não uma entidade. Trata-se de movimentos de relacionamentos que criam várias ordens e possibilidades, dependendo da interação dos participantes. Os relacionamentos seriam caminhos por onde trafegam as oportunidades, acionando produtivamente o mundo do possível. As redes significariam um incremento das probabilidades de realização já que oferecem possibilidades de relacionamentos (MARTINHO, 2003, p. 29). Em outras palavras, o termo rede designaria um movimento pouco institucionalizado, reunindo indivíduos ou grupos numa associação cujos limites são variáveis e sujeitos a reinterpretções e conflitos.

Considerando-se as características constitutivas de uma rede e o fato de o mapeamento ter o potencial de incrementar intercâmbios, a ENAP decidiu por uma estratégia no projeto que tinha o diálogo político e o compartilhamento das informações como princípios.

Assim, foi elaborado um plano de divulgação e mobilização dos integrantes da rede, já que não existia nenhuma obrigatoriedade para participação no projeto. A adesão das instituições constituía um ponto crítico e era fundamental para o sucesso da iniciativa, pois elas precisariam manter as informações coletadas constantemente atualizadas.

Ao contrário dos ativos comuns, a informação pode ser compartilhada infinitamente e usada simultaneamente por muitas pessoas, sem que seja consumida nesse processo (BEAL, 2004, p. 22). Essa característica permite que a informação seja utilizada internamente, buscando influenciar o comportamento dos indivíduos para que suas ações sejam condizentes com os objetivos e a missão das organizações e dos governos, e, externamente, visando à publicização de dados e à prestação de contas para cidadãos e parceiros.

Esse processo exige que os participantes organizem suas informações operacionais e gerenciais para alimentar o sistema Mapa e se disponham ao processo colaborativo para sua permanente atualização, evitando o problema do “carona”, presente em qualquer ação coletiva (OLSON, 1971).

O valor da informação aumenta com seu uso. Quanto maior o número de pessoas que a utiliza, maior o benefício econômico que dela pode ser extraído (MOODY E WALSH *apud* BEAL, 2004, p. 24). Mas a informação adquire valor quando está adaptada às necessidades dos usuários, quando se sabe onde encontrá-la e como utilizá-la.

Algum grau de imprecisão sempre existirá, mas tendo em vista as propriedades da informação de qualidade, que adicionam valor (validade, relevância, precisão, confiabilidade), torna-se ainda

mais importante a estratégia de participação e envolvimento dos integrantes do projeto para o tratamento da informação.

Tendo em conta esses aspectos, desde o início do projeto a equipe responsável pela iniciativa procurou engajar as organizações, buscando um modelo compartilhado de decisão.

Além da inserção das informações sobre a oferta de cursos e das informações cadastrais, as escolas participaram da definição dos campos do formulário de coleta de dados e introduziram e homologaram as classificações propostas pelo vocabulário controlado. Para isso, foram feitos dois encontros presenciais em 2008. Houve troca de sugestões utilizando um fórum *on-line*, troca de e-mails e divulgação de informativos na página da rede. Nesse processo, por sugestão das entidades da rede, foi inserido também um módulo de cadastro de colaboradores (professores) e participantes (alunos).

Para compartilhar todas as informações coletadas inicialmente foi utilizada a ferramenta de ensino a distância Moodle<sup>2</sup> que, devidamente adaptada, transformou-se na versão preliminar do Sistema Mapa. Cada instituição recebeu uma senha de usuário e acessou o sistema, inserindo dados. As informações coletadas, desde julho de 2008, ficaram disponíveis para as instituições da rede. Nesse repositório virtual, encontravam-se informações sobre 3.279 cursos de capacitação, inseridas por 63 das cerca de 90 organizações que compunham a rede na época da coleta.

A primeira fase de coleta de dados foi satisfatória, com adesão de quase 70% das entidades. Entretanto, como nenhum dos campos dos formulários era obrigatório, muitas escolas deixaram de inserir informações básicas, o que trouxe dificuldades para a análise das respostas<sup>3</sup>.

Nessa primeira fase, as 63 instituições que participaram da coleta de dados indicaram 545.674 pessoas capacitadas em 2007, sendo 70% delas na modalidade presencial. Esse número de capacitações produzidas pelas 63 organizações é um indicador da importância dessas escolas. Pode-se inferir que o número de capacitações produzido pelo conjunto de escolas que participa da rede não seja inferior a um milhão de capacitações anuais.

### **A construção do vocabulário controlado**

A construção do vocabulário controlado surgiu da constatação de que um sistema de busca textual não seria suficiente para atender às necessidades dos usuários do Sistema Mapa. Os sistemas de informação são criados para fins gerenciais, o que implica armazenar e organizar as informações de modo que possam ser encontradas quando delas se necessita. Como esses sistemas abrigam quantidades significativas de informações (que só tendem a crescer), a falta de organização provoca, inevitavelmente, perda de informação. Cursos com conteúdos idênticos podem ter denominações diversas e vice-versa. Assim, foi necessário estabelecer critérios para organizar a oferta de cursos de capacitação dentro de um mapa que apresenta essas informações segundo grandes áreas de conhecimento.

Vocabulários controlados são instrumentos utilizados para organizar e filtrar informação. Para cumprir simultaneamente as funções de instrumento organizador e de filtragem, um vocabulário controlado é constituído de um conjunto finito e controlado de termos: os descritores. A organização de um vocabulário controlado implica a escolha

de um único descritor para denominar alguma coisa e também a identificação das diferentes denominações pelas quais esse descritor pode ser identificado. Também implica a organização dessas diferentes denominações em rede para que apon-tem, invariavelmente, para o descritor, independentemente das variantes terminológicas: as relações de sinonímia. Além das relações de sinonímia, um vocabulário controlado estabelece redes hierárquicas entre os descritores, de modo a possibilitar recuperação de informação em diferentes níveis de agregação (KOBASHI, 2008).

Outra característica importante do vocabulário controlado é que ele é construído com a participação de especialistas sobre o tema, mas não se constitui tarefa restrita a esses. É atividade coletiva, que requer a participação dos gestores e dos usuários do sistema de informação. Ao mesmo tempo, não é uma linguagem acabada, pois deve ser objeto de atualização periódica, de modo a refletir a dinâmica das atividades a que se propõe nomear e organizar.

As instituições da rede participaram da elaboração do vocabulário controlado, produto realizado na segunda fase do projeto. No VI Encontro da Rede Nacional de Escolas de Governo, ocorrido em Brasília, em dezembro de 2008, foi apresentada uma proposta de classificação dos cursos com cinco níveis<sup>4</sup>. A classificação utilizava como ponto de partida, os critérios de classificação de cursos elaborados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Partindo desta classificação, que se tornou o nível 1 do vocabulário controlado, foram criados mais 4 níveis, hierarquicamente subordinados, tendo como nível 1 as classificações da Capes.

**Tabela 3 - Vocabulário controlado da Rede de Escolas de Governo: relação de descritores**

Níveis	N. de descritores
Nível 1	46
Nível 2	378
Nível 3	301
Nível 4	164
Nível 5	60
<b>Total</b>	<b>949</b>

Fonte: Pesquisa ENAP (2010)

A classificação proposta foi debatida e aceita pelas instituições e, em um segundo momento, cada instituição teve que avaliar se os seus cursos estavam corretamente enquadrados nas classificações propostas pela especialista no assunto. Ao final desse processo de consulta às organizações, obteve-se o primeiro vocabulário controlado da Rede de Escolas, contendo 949 descritores, divididos em cinco níveis hierárquicos:

### O Sistema Mapa

O repositório construído na primeira fase do projeto continha apenas dois módulos: o cadastro com dados das instituições e o cadastro com informações de cursos. Era possível fazer buscas textuais em todos os campos existentes nos módulos, mas a informação era estática. Tratava-se de uma lista de cursos, sem possibilidade de busca avançada, aplicação de filtros ou geração de relatórios gerenciais.

Com a migração dessas informações, coletadas na primeira fase, para o Sistema Mapa, teve-se um salto qualitativo na visualização das informações, que estão consolidadas num único módulo e, ao

mesmo tempo, podem ser visualizadas em diferentes níveis de classificação: segundo o tipo de instituição, áreas temáticas (vocabulário controlado), tipo de curso etc.

O Sistema Mapa possui os seguintes módulos:

#### Módulo de cadastro de instituição:

- Nome e dados gerais da instituição;
- Missão ou objetivos;
- Endereço, telefone, e-mail e outras informações de contato;
- Tipo de instituição (escola de governo, universidade, ONG etc);
- Personalidade jurídica;
- Poder ao qual pertence (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público);
- Informações sobre o corpo dirigente;
- Número de servidores pertencentes ao quadro próprio da instituição;
- Infraestrutura de capacitação (salas de aula, laboratórios, alojamentos etc);
- Infraestrutura de informática (computadores e conexão de internet);
- Informações sobre a biblioteca e publicações;
- Informações sobre o corpo docente, público-alvo e turnos nos quais ocorrem as atividades de capacitação;

- Informações detalhadas sobre as capacitações realizadas.

#### **Módulo de cadastro de oferta de cursos e eventos:**

- Nome do curso ou evento;
- Tipo do curso ou evento (curso de formação, especialização, oficina etc);
- Áreas temáticas (classificação);
- Modalidade (presencial, mista, a distância);
- Público-alvo;
- Outras informações do público-alvo;
- Turno em que é ministrado;
- Ementa do curso;
- Programa do curso;
- Objetivos de aprendizagem;
- Carga horária.

#### **Módulo de colaboradores e participantes:**

- Dados cadastrais básicos dos colaboradores e participantes;
- Histórico dos cursos realizados (em todas as escolas da rede).

#### **Pesquisa avançada:**

- Utilizando o vocabulário controlado;
- Por estados ou regiões;
- Pela modalidade do curso;
- Pelo tipo de instituição.

Em novembro de 2009 o Sistema Mapa foi disponibilizado para as instituições da rede e, desde fevereiro de 2010, os dirigentes públicos dos três níveis de governo também podem consultá-lo. Entre março e julho de 2010 foram feitas várias oficinas de capacitação. Atualmente, o sistema está em processo de aperfeiçoamento, tendo em vista as sugestões feitas pelos usuários e pela equipe que o gerencia.

O sistema permite a inserção de informações com diferentes níveis de detalhamento. As capacitações realizadas,

por exemplo, podem ser detalhadas até o nível de identificação dos participantes do referido evento<sup>1</sup>. Assim, a instituição pode identificar o participante, inserindo suas notas e frequências. O módulo de participantes possibilita que a instituição possa usá-lo como forma de registro das suas atividades de capacitação, inclusive habilitando o acesso para o participante aos registros de suas capacitações e permitindo que ele atualize suas informações cadastrais.

O módulo de colaboradores, por sua vez, possibilita que cada escola identifique quais professores foram responsáveis por determinado curso. Como se trata de cadastro único, essas informações, caso inseridas pelas escolas, poderão formar um banco de colaboradores compartilhado entre as instituições da rede, com o histórico de todas as capacitações realizadas por determinado colaborador. Tal como no módulo de participantes, o cadastro de colaboradores permite que seu público-alvo acesse e atualize suas informações cadastrais. Ou seja, o aluno ou o professor poderá acessar e visualizar as informações armazenadas sobre sua participação em cursos de capacitação realizados pelas entidades que compõem a Rede de Escolas.

Essa identificação é feita por meio de um cadastro único, compartilhado entre as instituições que utilizam o Sistema Mapa. Visando evitar duplicidade de registros, foi criado um identificador único, utilizando-se o Cadastro de Pessoa Física (CPF)<sup>2</sup>. Com a adoção desse registro único, abre-se a possibilidade de construção de um repositório com as informações de capacitação de todos os servidores que participam dos cursos promovidos pela Rede de Escolas.

A criação do registro único abre outras possibilidades de utilização do Sistema Mapa como, por exemplo, servir como registro do histórico de capacitações

do servidor público. Durante sua vida funcional, um servidor passa por inúmeros processos de capacitação. Atualmente, a inserção dos registros sobre as capacitações realizadas pelos servidores públicos federais depende da atitude de cada um. Isso acontece em uma realidade na qual os avanços da informática poderiam automatizar esses processos, com custos baixos e gerando informações gerenciais de grande relevância para a política de gestão de pessoas e planos de capacitação. Tais informações existem, mas estão dispersas entre os diversos órgãos da administração federal ou nos centros formadores. Assim, o Sistema Mapa criou as facilidades técnicas para que esses registros possam ser disponibilizados numa única base de dados, o que facilita o acesso às informações.

#### Sistema Mapa: alguns indicadores<sup>3</sup>

Em outubro de 2010, o Sistema Mapa conta com 3.707 cursos cadastrados por 81 das 170 instituições que compõem a Rede de Escolas. Observa-se grande concentração de cursos em duas regiões. Quase 70% da oferta total de cursos está nas regiões Sudeste (40,8%) e Centro-Oeste (28,8%). A Região Nordeste possui 13,1%, enquanto a Região Sul e a Norte, 11,7% e 5,7%, respectivamente.

Em relação aos 3.367 cursos presenciais oferecidos pelas escolas (90,8% do total), observa-se, igualmente, concentração da oferta na Região Sudeste e Centro-Oeste, com respectivamente 40,1% e 23,7%. Do total de cursos presenciais, 12,2% está no Nordeste, 9,1% no Sul e 5,7 % no Norte (tabela 4).

Nota-se ainda a presença tímida de cursos a distância. Eles representam apenas 7,6% do total de cursos ofertados, com forte concentração no Centro-Oeste (4%) e Sul (2,5%). Caso persista a baixa incidência dessa tecnologia nas regiões mais carentes de recursos e de difícil acesso, os gestores terão de incluir em seus planos estratégias de fomento para essa modalidade (tabela 4).

Do ponto de vista das grandes áreas de conhecimento (nível 1 do vocabulário controlado), os 3.707 cursos estão classificados em 43 áreas temáticas. Dessas, existe grande concentração em 11, em que estão 80% dos cursos: Administração, Informática, Saúde Coletiva, Direito, Medicina, Segurança, Linguística e Letras, Serviço Social, Educação, Ciências Biológicas e Economia. Dentre essas, quatro concentram 60% de todos os cursos: Administração (41,95%), Informática (8,08%), Saúde Coletiva (6,07%) e Direito (4,41%).

**Tabela 4 - Sistema Mapa: cursos cadastrados no Mapa, segundo modalidade de ensino e regiões do país**

Regiões do país	Cursos		Cursos a Distância (EAD)		Cursos Mistos		Total	
	Presenciais	%		%		%		%
Norte	211	5.7	0	0.0	0	0.0	<b>211</b>	5,7
Sul	336	9.1	93	2.5	3	0.1	<b>432</b>	11,7
Nordeste	454	12.2	21	0.6	12	0.3	<b>487</b>	13,1
Centro-Oeste	881	23.7	149	4.0	36	1.0	<b>1066</b>	28,8
Sudeste	1485	40.1	18	0.5	8	0.2	<b>1511</b>	40,8
<b>Totais</b>	<b>3367</b>	<b>90.8</b>	<b>281</b>	<b>7.6</b>	<b>59</b>	<b>1.6</b>	<b>3707</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa ENAP (2010)

**Tabela 5 - Sistema Mapa: cursos classificados segundo áreas temáticas de nível 1 (\*)**

Descritores de nível 1	N. curso	% Total	% acumulado
Administração	1589	41.95	41.95
Informática	306	8.08	50.03
Saúde Coletiva	230	6.07	56.10
Direito	167	4.41	60.51
Medicina	147	3.88	64.39
Segurança	141	3.72	68.11
Linguística e Letras	138	3.64	71.75
Serviço Social	93	2.46	74.21
Educação	91	2.40	76.61
Ciências Biológicas	74	1.95	78.56
Economia	68	1.80	80.36
Ciência Política	63	1.66	82.02
Farmacologia	53	1.40	83.42
Enfermagem	52	1.37	84.79
Geociências	47	1.24	86.03
Psicologia	43	1.14	87.17
Nutrição	36	0.95	88.12
Ciência da Informação	31	0.82	88.94
Ética	30	0.79	89.73
Fisioterapia	29	0.77	90.50
Terapia Ocupacional	22	0.58	91.08
Probabilidade e Estatística	22	0.58	91.66
Fonoaudiologia	20	0.53	92.19
Esporte e Lazer	20	0.53	92.71
Planejamento Urbano e Regional	18	0.48	93.19
Odontologia	18	0.48	93.66
Meio Ambiente	18	0.48	94.14
Medicina Veterinária	14	0.37	94.51
Engenharia	12	0.32	94.83
Cultura	11	0.29	95.12
Metodologia da Pesquisa	10	0.26	95.38
Física	9	0.24	95.62
Educação Física	6	0.16	95.78
História	5	0.13	95.91
Geografia	4	0.11	96.01
Ciências Agrárias	4	0.11	96.12
Sociologia	3	0.08	96.20
Demografia	3	0.08	96.28
Turismo	2	0.05	96.33
Matemática	2	0.05	96.38
Química	1	0.03	96.41
Fotografia	1	0.03	96.44
Arquitetura	1	0.03	96.46
Sem Classificação	134	3.54	100.00
<b>Total</b>	<b>3788</b>	<b>100.00</b>	

Fonte: Pesquisa ENAP (2010)

(\*) Um curso pode estar cadastrado em mais de uma área temática. Dessa forma, esse número não corresponde ao número de cursos cadastrados.

As informações do Sistema Mapa possuem potencial para planejamento e monitoramento das atividades de formação e capacitação. Mas a incorporação do sistema no dia a dia das instituições ainda é um desafio. Como há informações incompletas, não é possível extrair cruzamentos com precisão.

Mesmo com essa lacuna de informação, é possível perceber distorções que devem ser acompanhadas nas próximas análises, como a baixa incidência de educação a distância no Nordeste ou a sua inexistência na região Norte (tabela 4). Se cruzarmos a distribuição regional dos servidores no território nacional (tabela 1) com a oferta de capacitação (tabela 4), de imediato se nota que a região Nordeste concentra 26,47% dos servidores, mas tem somente 13,1% da oferta de capacitação, ao passo que a região Centro-Oeste disponibiliza 28,8% da oferta de capacitação, mas possui somente 9,08% dos servidores.

Mesmo sendo um sistema novo, ainda em consolidação e com lacunas de preenchimento, os dados parciais apresentados neste texto revelam que há uma desigualdade no acesso à formação entre as regiões brasileiras e que ainda há muito que se pesquisar acerca das características das escolas e de como desenvolvem seu trabalho.

### Considerações finais

Por fim, apontamos alguns pontos críticos do projeto que merecem ser destacados.

A adesão das instituições ao projeto de mapeamento nas primeiras fases de implantação foi bastante satisfatória. Esta foi resultado da aceitação, compreensão e construção coletiva do projeto inicial por

parte das instituições que compunham a rede, assim como de um trabalho de mobilização e comunicação permanente com os parceiros. Estratégia a qual deverá continuar para que haja incentivos à atualização das informações relativas aos anos-base 2008, 2009 e 2010.

Essa demanda constitui desafio para muitas escolas, havendo, ainda, grande contingente que não inseriu nenhuma informação no sistema. Um levantamento feito em julho de 2010, junto ao último grupo, com 43 das então 73 entidades que não haviam inserido nenhuma informação no Sistema Mapa, identificou causas que contribuem para essa não participação.

Em muitos casos, o dirigente da instituição, que recebe a primeira senha do sistema, não designa ninguém para alimentá-lo. Isso ocorre porque ele desconhece o sistema ou então por não existirem pessoas disponíveis para operá-lo. Ainda contribuem as mudanças frequentes que ocorrem nas direções das escolas.

Outras razões apontadas pelos usuários locais para a não participação: desconhecimento de como acessar o Mapa ou utilizar suas funcionalidades; falta de tempo; problemas estruturais da organização, como equipes reduzidas ou instituições em processo de estruturação ou reestruturação.

Com base nesse diagnóstico, foram propostas algumas ações visando aumentar a participação: estabelecer regras claras de participação na rede (papel da rede e das instituições, compromisso esperado, regras, objetivos etc); realizar, de forma contínua, pesquisas, informes, reuniões, encontros e seminários sobre temas de interesse da rede; realizar sucessivas oficinas de capacitação sobre as funcionalidades do Sistema Mapa; utilizar ferramentas tecnológicas para que o Mapa possa

facilitar e estimular a interação na rede (comunidades virtuais, redes sociais etc).

Além disso, a definição de quem poderá ou não ter acesso ao sistema, com a inclusão de outras instituições, como universidades e ONGs, bem como a revisão de compromissos, são alguns dos temas que estarão na agenda da rede para os próximos encontros.

A utilização efetiva do sistema constitui a etapa mais importante do projeto, permitindo que as pessoas interajam com ele e sejam capazes de processar as informações geradas, e que estas, por sua vez, sejam úteis, adicionando valor aos processos de planejamento estratégico, de desenvolvimento de competências e de gestão do conhecimento.

O grau de institucionalização do sistema nas instituições depende do envolvimento, interação e utilização pelos dirigentes, gestores e parceiros locais, cuja adesão é voluntária.

Medidas como a construção de ambiente mais favorável a trocas informais deverão ser estimuladas para que as pessoas que utilizam o sistema tenham outros incentivos para o intercâmbio, como nas redes sociais, o que acabaria fortalecendo o próprio funcionamento da Rede de Escolas.

O desafio de incrementar o uso do sistema não pode ser dissociado das ações de fortalecimento da rede, que deve incluir mais do que a utilização de tecnologias de informação e comunicação. A modalidade rede - uma forma associativa cada vez mais em proliferação no campo social, econômico e organizacional - implica o debate sobre as ideias, propostas e objetivos das pessoas que a compõem.

O Sistema Mapa é apenas um meio para obter alguns desses objetivos e será mais efetivo se as pessoas entenderem o potencial e seu alcance. Por esse motivo,

está em fase de criação uma ferramenta amigável para trocas informais entre os membros da rede, que terá *link* no próprio Sistema Mapa, a fim de propiciar aos seus membros oportunidades de diálogo aberto, colaboração e parcerias.

O trabalho de difusão e mobilização de gestores e dirigentes deve ser contínuo, pois a gestão da informação e sua transformação em conhecimento explícito dependem fundamentalmente do relacionamento que as pessoas que compõem a rede forem capazes de construir. Como o sistema é novo, é necessário realizar avaliações periódicas sobre a adesão das Escolas e confiabilidade dos dados inseridos, com o intuito de desenhar outras estratégias de atração, interação e participação dos atores envolvidos.

As informações produzidas pelo Sistema Mapa podem auxiliar o processo decisório em função de sua capacidade de reduzir o grau de incerteza em relação ao que vem sendo feito na área de desenvolvimento de pessoas, auxiliando os gestores e dirigentes a planejarem e monitorarem planos de capacitação, utilizando de forma eficiente a oferta existente na rede.

As informações produzidas pelo Sistema Mapa poderão subsidiar iniciativas para aprimorar e otimizar a oferta de capacitação das Escolas da rede, ao dimensionar as oportunidades que as escolas de governo podem oferecer num futuro próximo, no caso de haver competências necessárias que não vêm sendo desenvolvidas. Permitem a comparação de conteúdos e sua classificação em áreas de conhecimento, a identificação de tendências de capacitação, temas emergentes, lacunas e potenciais para o desenvolvimento de competências. Poderão ainda facilitar a disseminação de informações e geração de conhecimento sobre cursos,

avaliação, público-alvo, colaboradores, conteúdos, competências, capacidade instalada, além da possibilidade de intercâmbio de pesquisas, publicações, indicadores de gestão das escolas, concursos realizados etc.

O Sistema Mapa cria condições para melhor gestão do conhecimento à medida que converte informações em

conhecimento. No entanto, este somente poderá ser gerado e ter utilidade à tomada de decisões quando o sistema for efetivamente incorporado e utilizado como ferramenta de gestão pelos integrantes da rede.

(Artigo recebido em outubro de 2010. Versão final em novembro de 2010).

---

## Notas

<sup>1</sup> Esse artigo é uma versão revista e atualizada do texto apresentado no XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Bahia, Brasil. 27 – 30 de outubro de 2009. Painel Gestão do Conhecimento para a Melhoria e Transparência da Gestão Pública. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade dos seus autores.

<sup>2</sup> O Projeto, cuja execução iniciou em abril de 2008, contou com recursos do Programa de Fomento a Projetos de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>3</sup> Existem divergências entre as estimativas feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea - (tabela 1) e os números disponibilizados pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH-MP). Entretanto, para os objetivos deste texto, as estimativas apresentadas são suficientes para ilustrar a distribuição dos servidores.

<sup>4</sup> O Sistema Mapa está disponível aos gestores públicos dos três níveis de governo e às instituições participantes da Rede de Escolas no seguinte endereço: <http://mapa.enap.gov.br>.

<sup>5</sup> A ferramenta Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment) foi adaptada para a primeira fase do projeto e transformou-se num repositório de informações das instituições da Rede de Escolas, que foram transferidas para o Sistema Mapa e organizadas segundo as áreas do vocabulário controlado.

<sup>6</sup> A opção por um formulário de campos não obrigatórios fez parte da estratégia de facilitar e incentivar o preenchimento pelas escolas.

<sup>7</sup> Os descritores estão organizados em cinco níveis de subordinação: cada descritor de nível 5 está subordinado a um ou mais descritores de nível 4 que, por sua vez, estão subordinados ao nível três e assim por diante. O nível mais alto é o nível 1, que também é o mais genérico. Quanto mais descemos na hierarquia, mais o descritor se torna específico.

<sup>8</sup> O sistema permite que cada escola informe suas capacitações a partir do catálogo de oferta de cursos, e também insira informações sobre quantas vezes determinado curso ocorreu dentro da instituição, identificando o número de pessoas capacitadas em suas diversas ocorrências. Cada um dos participantes pode ser identificado de forma unívoca, já que existe um cadastro único, que utiliza o CPF como chave de controle.

<sup>9</sup> A partir de convênio com a Receita Federal foi possível, a partir da utilização do CPF, fazer uma ligação entre as informações de nome, filiação e data de nascimento dos colaboradores ou

participantes de determinado curso. Essas três informações não podem ser alteradas pelas escolas, o que traz estabilidade ao banco de dados.

<sup>10</sup> É importante notar que as análises feitas neste trabalho são provisórias, pois somente 81 das 170 instituições inseriram dados e, em muitos casos, não houve atualização para 2010.

---

## Referências bibliográficas

BEAL, Adriana. *Gestão estratégica da informação*: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente. *Comunicado da Presidência do IPEA*, n. 19, Brasília, 2009. Documento disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/09\\_03\\_30\\_ComunicaPresi\\_EmpPublico\\_v19.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_03_30_ComunicaPresi_EmpPublico_v19.pdf). Acesso em outubro de 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Boletim Estatístico de Pessoal*, n. 171, Brasília, 2010. Documento disponível em: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_10/Bol171\\_jul2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol171_jul2010.pdf). Acesso em outubro de 2010.

KOBASHI, Nair. *Vocabulário controlado*: estrutura e utilização. Texto preparado para VI Encontro da Rede Nacional de Escolas de Governo. Dezembro de 2008, Brasília, 2008. (Mimeo)

MARTINHO, Cássio. O projeto das redes. *Revista Aminoácidos*, Brasília, AED, 2002.

OLSON (1971), Mancur. *The logic of collective action*: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University, 1995 (16ª impressão).

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública**

*Elisabete Ferrarezi e João Alberto Tomacheski*

Esse texto tem por objetivo apresentar os resultados parciais do projeto “Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo” e debater as possibilidades que se abrem para a gestão do conhecimento e para o gerenciamento das informações estratégicas visando à tomada de decisões e a otimização dos recursos disponíveis para a capacitação.

O projeto mapeamento tem por objetivo coletar dados da oferta existente de capacitação em escolas de governo brasileiras, em nível municipal, estadual e federal. Foi concebido em três fases: coleta das informações cadastrais e sobre a disponibilidade de cursos; construção do vocabulário controlado e classificação dos cursos; e transposição dessas informações para um sistema de informações com interface *web*: o Sistema Mapa.

O Sistema Mapa, se efetivamente incorporado e utilizado, poderá constituir um sistema de informação que auxilie os gestores e dirigentes a planejar e realizar planos de capacitação, utilizando de forma eficiente a oferta existente nas escolas de governo. Além disso, poderá contribuir para melhor coordenação das atividades de capacitação, incentivo à complementaridade, redução de duplicidades e incentivo à ampliação da comunicação entre as instituições da Rede.

**Palavras-chave:** Mapeamento da oferta de capacitação - Rede Nacional de Escolas de Governo - Sistema Mapa - formação de servidores públicos.

### **Resumen: Mapeo de la oferta de capacitación en las escuelas de gobierno en Brasil: gestión de la información para fortalecimiento de la gestión pública**

*Elisabete Ferrarezi y João Alberto Tomacheski*

Este texto tiene por objeto presentar los resultados parciales del proyecto “Mapeo de la Oferta de Capacitación en las Escuelas de Gobierno” y debatir las posibilidades abiertas para la gestión del conocimiento y de las informaciones estratégicas, mirando hacia la toma de decisiones y optimización de los recursos disponibles para la capacitación.

El proyecto de mapeo tiene la finalidad de recolectar datos de la oferta de capacitación existente en escuelas de gobierno brasileñas a nivel municipal, estatal y federal. Ha sido concebido en tres fases: recolecta de las informaciones catastrales y sobre la disponibilidad de cursos, construcción del vocabulario controlado y clasificación de los cursos, y traslado de estas informaciones para un sistema de informaciones con interfaz *Web*: el Sistema Mapa.

El Sistema Mapa, si efectivamente incorporado y utilizado, podrá constituir un sistema de información que auxilie a los gestores y dirigentes en la planificación y realización de proyectos de capacitación, utilizando eficientemente la oferta efectiva en las escuelas de gobierno. Además, podrá contribuir para mejor coordinación de las actividades de capacitación, fomento a la complementariedad, reducción de duplicidades y incentivo a la ampliación de la comunicación entre las instituciones de la Red de Escuelas.

**Palabras clave:** Mapeo de la oferta de capacitación - Red Nacional de Escuelas de Gobierno - Sistema Mapa - la formación de los funcionarios públicos

## Mapping of the Brazilian government schools capacitation offer: information management to strengthen public management

*Elisabete Ferrarezi and João Alberto Tomacheski*

This text is aimed to present partial results to the “Mapping of the Brazilian government schools capacitation offer” and to debate the possibilities created to knowledge managing and strategic information management in an attempt to improve the decision making process and optimizing capacitation’s resources available.

The mapping project’s objective is to gather the existing data on capacitation offer from Brazilian government schools at the municipal, state and national levels. It was built in three phases: the gathering of information found on records and on courses offerings; the construction of a controlled vocabulary and course classification; as well as the transfer and adaptation of this information to a Web interfaced system: the Mapa System.

The Mapa system, if effectively incorporated and used, might constitute an information system that will help managers and directors to plan and make real the capacitation plans, using the existing offer from government schools in an efficient manner. Besides, the system will contribute to better capacitation activities coordination, encouraging complementing actions, reduction of ambiguities and incentive to communication widening between the institutions participating on the Government Schools Network.

**Keywords:** Mapping the capacitation offer - National Network of Schools of Government - Mapa System - training of public servants

---

Elisabete Ferrarezi

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Pertence à carreira do governo federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996. É atualmente Coordenadora-geral de Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Contato: [elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

João Alberto Tomacheski

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2002. Atualmente trabalha na equipe de Pesquisa da ENAP, gerenciando o Sistema Mapa. Contato: [joao.tomacheski@enap.gov.br](mailto:joao.tomacheski@enap.gov.br)



# *RSP Revisitada*

## ○ Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático

*Themístocles B. Cavalcanti*

*Procurador da República no Distrito Federal*

*(Conferência realizada em 29 de setembro de 1943, na Academia Brasileira de Letras, por iniciativa do P.E.N. Clube do Brasil)*

*Texto publicado na RSP, vol. IV, nº 2, de novembro de 1943*

No pleito de 2010, por meio do exercício do direito ao voto, os brasileiros escolhem importantes cargos eletivos, inclusive o de presidente da República. Com isso, o Brasil que, como outros países da América Latina, vivenciou anos de ditadura e ingressou tardiamente na marcha para a democracia, segue consolidando a sua posição.

Nesse contexto, a *RSP Revisitada* retoma discurso do ano de 1943, proferido em conferência na Academia Brasileira de Letras, por Themístocles Brandão Cavalcanti, ocupante de inúmeros cargos públicos. Em sua fala, trata de temas como: paz, democracia, direito e igualdade política, pontuando o papel do Estado, da administração e dos serviços públicos no enfrentamento desses e outros desafios.

Para Themístocles, o Estado – com o seu aparato – deve ser capaz de assumir, em toda a sua plenitude, os encargos decorrentes de sua conceituação democrática, resguardando direitos individuais, liberdades públicas e interesses justos e legítimos. Deve também prestar serviços públicos de qualidade e atender às demandas essenciais da coletividade; assegurando, assim, a identificação dos fins do Estado com os fins do Homem, e não dos fins do homem com os fins do Estado.

Os problemas da Paz serão, um dia, debatidos, agitados e resolvidos nas Conferências internacionais, entre os construtores do mundo democrático de amanhã, homens de trabalho, homens de ciência, homens de política.

Aí, os economistas discutirão as medidas para o reajustamento econômico do mundo; os financistas, as soluções para o equilíbrio monetário; os médicos, suas conclusões para a recuperação física de homens, mulheres e crianças

semi-devoradas pela guerra; os juristas, as formas de equilíbrio social; os políticos, os seus projetos para construção de novos Estados sobre bases livres e democráticas.

Dessa mesa, serão negados os perturbadores da paz social, os que provocaram as crises políticas e as lutas econômicas, os exploradores dos monopólios, os que, sob o pretexto de defenderem a democracia e a paz, com elas e seus princípios negociaram.

As soluções serão completas e conclusivas, frutos da experiência, dos debates e estudos doutrinários, cuja única virtude não está, somente, na agitação dos espíritos e no seu preparo para a tragédia da Paz que se aproxima.

Para essa agitação e êsse preparo, temos estado nós aqui, nesta sala acolhedora da Casa de Machado de Assis, afugentando por algumas horas as Musas, para tratarmos de assuntos políticos, sociais, econômicos, que, numa coincidência dos nossos sentimentos comuns, visam estabelecer, no mundo, não propriamente o domínio das Utopias, mas uma espiritualidade que possa elevar os homens de amanhã a desígnios mais altos.

Se as resoluções definitivas da grande mesa da Paz somente se conhecerão quando silenciarem os canhões, quando a liberdade sair da penumbra em que vive e não sofrer mais as limitações da guerra, quando o Homem recuperar a posse de si mesmo, – até lá, não será demasiado debater os diversos problemas que atingem e preocupam a cada um de nós, e cuja solução possa concorrer para a manutenção da Paz.

Tema desta palestra é o problema do Estado e da Administração perante o pensamento democrático.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, o grande democrata francês, tão ligado ao continente

americano, escreveu há um século – que a marcha para a Democracia era o fato mais constante, mais acentuado e mais irresistível da História.

E demonstrou que esse movimento cada vez mais se afirma por um nivelamento progressivo de todos os homens, na esfera política, na esfera social e na esfera econômica.

A experiência da evolução política do século XIX para cá veio, apenas, demonstrar a segurança daqueles conceitos, isto é, de que o princípio da simples igualdade política é, apenas, o início das transformações dos regimes para a Democracia, não obstante as reações verificadas contra essa evolução.

Mas tais reações devem ser consideradas como crises naturais, – de crescimento da idéia democrática, e da insuficiência do pensamento político para conter, em toda a sua plenitude, os problemas complexos da Democracia.

O Estado democrático é, em sua formação histórica, o resultado de um processo de identificação do povo com o Estado, já pela sua participação mais direta nos órgãos do Governo, já, e em consequência, na conquista de novas liberdades humanas, liberdades que não podem medrar nem ser obtidas sob Governos absolutos.

Essa integração do Estado com o Indivíduo, essa identificação do homem com a coletividade é, talvez, um dos aspectos mais característicos da evolução do regime, evolução cujos perigos não têm sido bem compreendidos por uma certa corrente conservadora, que, ao aplaudir os seus sucessos, não se apercebe sempre bem das consequências fatais e irresistíveis do desenvolvimento da idéia democrática.

Observou, por isso, RODOLFO LUAN, referindo-se aos conservadores mais

atilados, que a luta contra o pretensão individualismo da democracia é apenas uma reação burguesa daqueles que compreendem o sentido da marcha da democracia para o socialismo –, pontos em que as duas doutrinas se identificarão e cristalizarão.

É preciso, entretanto, advertir que, embora existam afinidades ontológicas e finalísticas entre os dois sistemas, a sua construção futura e os seus fundamentos dependerão dos fatores éticos e econômicos que influírem e participarem mais diretamente no desenvolvimento dessas ideologias.

E os fatores morais e religiosos deverão ter, nas modificações sociais, influência tanto maior e tanto mais profunda, quanto maior e mais profunda se tornar essa transformação.

Ora, se a democracia é um processo de nivelamento de direitos, pela aplicação exata do conceito da igualdade; se a finalidade da democracia é integrar o direito de cada um no direito de todos; se a democracia deve identificar o Estado com o interesse de todos os indivíduos, – surge, desde logo, como um dos mais sérios obstáculos à plena execução do sistema democrático, o problema do governo de todos pela maioria.

Porque o regime das maiorias pressupõe a dominação de alguns, a subordinação ao número, a predominância de grupos e partidos, a sujeição das minorias, a desigualdade de fato.

O equilíbrio político perfeito nem sempre é possível dentro dos quadros restritos dos poderes constitucionais. Pressupõe, na observação feliz de GUGLIELMO FERRERO, – uma compreensão mútua das posições recíprocas do Governo e da Oposição, que somente pode existir nos povos de cultura política avançadíssima, ou melhor, em estados muito adiantados da evolução

democrática, raramente encontrados, mesmo nos povos já civilizados.

Daí o concluir-se que, embora seja a forma representativa de Governo da essência das instituições democráticas, a crítica tem, entretanto, demonstrado não ser suficiente, apenas, a aplicação do sistema representativo na construção dos órgãos políticos, para caracterizar o regime.

Não há uma concepção unívoca da democracia, desdobrando-se o seu conceito em tantos outros quantas são as formas essenciais de suas manifestações: Democracia política – Democracia social – Democracia econômica.

Se o governo das maiorias é um imperativo da Democracia política, na organização do Estado existe um aparelhamento onde não podem prevalecer as maiorias, aparelhamento que deve ser a afirmação constante de uma participação popular extensiva e direta, onde o sistema do voto é proscrito, onde vigora o regime da igualdade jurídica e do mérito individual.

É a Administração, – largo campo de contacto entre o Governo e governados, instrumento da Democracia, destinado a aplainar as deformações, os excessos dos órgãos políticos. Constante da organização do Estado na perpétua mutuação dos seus órgãos representativos.

Sistema nervoso da organização estatal, como já foi denominada, é pela Administração que se estabelece o contacto permanente do Governo com o povo na sua rotina diária, nas diversas manifestações de polícia, desde o tráfego urbano, a higiene pública, a Assistência, os transportes, o fisco, os serviços públicos de uso elementar da vida quotidiana, até às intervenções mais transcendentais com a segurança nacional e internacional, e a Justiça.

Mas, para que a Administração seja, realmente, um instrumento da Democracia,

deve a constituição dos seus órgãos ter uma origem eminentemente democrática, origem fixada nas diversas Declarações de Direitos e consagrada em todas as nossas Constituições republicanas:

*“Todos são iguais perante a Lei.*

*Os cargos públicos são acessíveis a todos, salvo as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos”.*

E essa origem democrática é tanto mais necessária, quando se considera que, através da Administração, é que se torna efetiva a intervenção do Estado nas atividades individuais.

É ainda através dos órgãos da Administração que o Estado exerce uma das suas funções mais importantes: – a execução dos serviços públicos.

Não cabe, aqui, desenvolver aspectos eminentemente técnicos deste problema. Cabe, entretanto, pôr em relêvo as condições elementares a que deve obedecer o exercício dessa função no regime democrático.

Serviço Público significa – atender aos interesses essenciais da coletividade, pôr à disposição de todos, as utilidades exigidas pelo Homem civilizado, como indispensáveis à vida. É a expressão mais viva do Governo “para o Povo”.

Serviço Público quer dizer – serviço ao alcance do público.

Quando se fala em prover às necessidades elementares da vida, entende-se, naturalmente, que estas sejam fornecidas atendendo à capacidade aquisitiva dos usuários, dos consumidores.

Sem esta equivalência, não há Democracia nem justiça social.

E a responsabilidade do Estado não é menor, quando delega a particulares a exploração desses serviços.

É êle o fiador do concessionário perante o público, quer quanto à quantidade,

à qualidade, e ao preço do serviço, porque o consumidor não intervém na relação jurídica senão através dos órgãos estatais.

Cabe-lhe, portanto, estabelecer um regime jurídico que seja, efetivamente, o justo equilíbrio dos interesses em jôgo.

É esta a função precípua do Estado democrático, em relação aos Serviços Públicos.

Mas, para atingir a êsses objetivos, quer nas intervenções do Estado nos serviços públicos, quer nas atividades individuais – a Administração, em seu sentido democrático, não pode ser uma organização fechada. Ela deve, também, alicerçar os seus processos, os seus métodos, a sua política, a sua técnica, na experiência, nos pareceres e nos estudos das instituições científicas de iniciativa privada.

Essa participação ativa dos homens de saber, das organizações científicas e culturais, como verdadeiro prolongamento da atividade estatal, essa participação de toda a coletividade na vida pública, – deve constituir um meio de atingir o ideal democrático, ideal nem sempre totalmente alcançado pelo simples exercício do direito de voto ou pela ação de parlamentos, que são, por vezes, meras expressões formais da Democracia.

É preciso demolir certas barreiras que separam, ainda, o povo da Administração, evitar o “tabú” da ciência oficial e os monopólios científicos de certos grupos, organizar um regime de responsabilidade efetiva e de uma ampla colaboração no sentido de melhorar as condições atuais do Homem.

À administração pública, articulada com as atividades e iniciativas particulares, é que deve caber essa tarefa.

O Estado, mesmo antes da guerra, já delineou os têrmos desse entendimento entre os órgãos administrativos e as instituições privadas.

A criação de conselhos técnicos, a convocação dos homens de experiência mesmo sem a sua incorporação aos quadros do funcionalismo, uma planificação orientada por uma sábia previsão dos acontecimentos, articulando, coordenando e harmonizando todas as atividades no interesse coletivo, já constituíam, antes da guerra, instrumentos técnicos da Democracia.

Essa colaboração, que importa numa verdadeira descentralização dos serviços e das instituições puramente estatais, evitará outros problemas da maior gravidade: a hipertrofia dos órgãos administrativos, a burocratização intensiva, o governo dos técnicos, enfim a chamada – Tecnocracia.

Êsses males, a nosso ver, podem, ainda, ser amenizados por uma conveniente dosagem do critério burocrático com o sentido político dos problemas, e com uma bem compreendida influência científica.

A política, pelos seus órgãos próprios, servirá para suprimir as asperezas da rotina, os perigos de uma burocratização excessiva, das soluções terra-a-terra, dos critérios padronizados e dos entusiasmos precoces de uma ciência em formação.

Servirá o pensamento político para dirigir, para orientar, para animar e humanizar a administração, fornecendo-lhe as suas diretrizes mestras, reagindo contra a algidez de uma tecnocracia, cujos efeitos e exageros só podem ser prejudiciais à própria administração.

Servirá para uma insistente lembrança dos direitos individuais, das liberdades públicas, dos interesses justos e legítimos a serem protegidos.

Servirá para amenizar os efeitos de uma planificação exagerada, naquilo que esta possa tirar ao indivíduo, das suas qualidades pessoais, dos benefícios da

iniciativa individual, das exigências fundamentais da liberdade.

Por outro lado, a aplicação dos métodos científicos, perdendo o caráter de privilégio e monopólio de um grupo, para se consubstanciar na colaboração livre dos cientistas, fora dos moldes da intervenção puramente burocrática, ou interessada, – será um meio eficaz para a melhoria das condições gerais da administração.

Já em 1941, uma sugestão neste sentido era apresentada, em Londres, pelo Prof. A. V. HILL, um dos detentores do prêmio Nobel. E, numa das conferências pelo Progresso da Ciência, realizadas naquela capital, foi observado que: a Ciência e o Bem Estar humano devem ser inseparáveis para não sossobrem na tragédia dos dias atuais.

Esta participação da Ciência, para o bem estar comum na administração pública, constitui um dos problemas mais fascinantes da atualidade, e a sua solução parece orientar-se no sentido de uma colaboração livre, mas intensa, especialmente nos setores da instrução, dos serviços sociais, da assistência à saúde, da previdência em todas as suas aplicações .

Os métodos científicos têm a virtude de tornar impessoais as soluções, substituem, de alguma forma, o arbítrio por critérios objetivos, aumentam o rendimento da organização burocrática, tornando, assim, mais eficiente o Serviço Público.

Tudo isto permite à Administração pública nivelar-se às empresas particulares, quanto aos seus processos, fazendo desaparecer a lenda criada por certas escolas econômicas e políticas, – da incapacidade do Estado para exercer certas funções, que consideram privativas da iniciativa particular.

O Estado democrático, pela sua estrutura, pela forma de nomeação dos seus servidores, pelo espírito que deve animar

os serviços públicos, estará, então, em condições de assumir, em toda a sua plenitude, os encargos decorrentes da sua conceituação democrática.

De todas estas considerações, podemos concluir:

1.º Que a forma política representativa, característica da Democracia é, apenas, um dos meios de atingir o ideal democrático.

2.º Que ainda se impõe, na organização do Estado, uma participação intensiva e extensiva do povo, na sua estrutura administrativa.

3.º Que uma ampla colaboração das instituições privadas com a administração constitui, também, um meio para um melhor entendimento do povo com os seus dirigentes e, portanto, para a formação de um ambiente democrático.

4.º Que os serviços públicos, pela sua eficiência, pelos seus métodos e pelos seus fins, sejam realmente a expressão de um govêrno “para o Povo”.

5.º Que, sendo assim, deve o Estado prover à satisfação de todas as utilidades essenciais à vida, ao nível da civilização atual e em condições acessíveis à generalidade da população.

6.º Que todos os homens devem possuir, como reivindicação mínima, para uma paz democrática, – direito à subsistência, ao teto, à liberdade.

As formas políticas representativas são simples instrumentos da democracia para o bem comum. Servem, também, para

satisfazer os velhos apetites políticos, que já ARISTÓTELES considerava um dos atributos inerentes ao homem.

O essencial é que a forma política resguarde a liberdade, em todas as suas manifestações, suprima a violência, o arbítrio, a opressão sob todos os seus aspectos, a dominação do mais pobre pelo mais rico, do mais fraco pelo mais forte, do homem de côr pelo homem branco. Assegure a todos: teto, saúde, trabalho, amparo físico, material e espiritual.

Que não se veja mais o espetáculo deprimente para a civilização cristã, de milhares de homens sem trabalho, sem pão, sem liberdade.

Esta é a Democracia de que o mundo necessita.

Esta é a Democracia que a máquina estatal deve assegurar, pela identificação dos fins do Estado com os fins do Homem, e não, na fórmula totalitária, dos fins do homem com os fins do Estado.

O que a humanidade pede, como fundamento de Paz, não são declarações de direitos, nem afirmação de princípios, tantas vezes consagradas nas Constituições e nas Conferências internacionais.

O que a humanidade pede é o reconhecimento desses direitos, a maneira de tornar efetivo o seu exercício, a garantia formal, concreta, de que todos os homens e todos os povos têm direito à vida e aos meios necessários para que a Vida possa por todos ser vivida.

## Reportagem

# Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina

*Dominique Ferreira Feliciano de Lima*

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) recebeu, em nove de agosto deste ano, a professora e pesquisadora Sonia Ospina Bozzi da Universidade Estadual de Nova York, nos Estados Unidos. A pesquisadora colombiana esteve na escola para ministrar a aula inaugural do Curso Internacional sobre Avaliação de Programas Sociais promovido pela Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP) do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento (Clad) e pela ENAP, do qual participaram 30 dirigentes públicos de áreas sociais de 13 países da América Latina.

Sonia Ospina é doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Nova York e professora associada de Gestão Pública na Universidade de Nova York (NYU). É

diretora acadêmica do Centro de Pesquisa para Liderança em Ação, que desenvolve estudo sobre liderança, câmbios sociais, gestão pública e governança na América Latina. Suas publicações incluem livros e artigos em revistas acadêmicas sobre os temas gestão e avaliação de políticas públicas, segundo *site* do Clad.

A exposição intitulada “A evolução dos resultados da gestão pública na América Latina: grandes temas e desafios” buscou traçar um mapa cognitivo sobre temas, tendências e desafios relacionados com o assunto de avaliação e monitoramento na América Latina. Este texto traz uma síntese dos temas levantados pela pesquisadora em sua aula inaugural.

### **Estado e gestão pública na América Latina**

Sonia Ospina iniciou sua apresentação citando Bresser-Pereira, refinado analista da administração pública na América Latina, quando fala da importância da melhora na capacidade de gestão do Estado: Para ele, “A reconstrução da capacidade estatal é uma condição essencial para que os países latino-americanos enfrentem de forma mais exitosa os problemas da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição da riqueza. Nesse contexto, a implementação da



Sonia Ospina Bozzi - professora e pesquisadora da Universidade Estadual de Nova York, nos Estados Unidos.

reforma gerencial é um aspecto fundamental para melhorar a capacidade de gestão do Estado, assim como para aumentar a governabilidade democrática do sistema político”.

A fala de Bresser-Pereira, proferida em 1998 num discurso para o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) durante curso sobre o papel e a capacidade do Estado, marcou a fase de reconsideração sobre a importância do Estado ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Para Sonia, antes se apontavam os problemas como oriundos todos do Estado. Após o consenso de Washington, foram oferecidos parâmetros para privatizar, cortar e contratar. Essas medidas redirecionaram as ações do Estado, retirando-lhe capacidade para investir em atividades produtivas e sociais. Para Bresser-Pereira, no entanto, esse quadro era um desastre, pois o Estado é necessário. Não um Estado grande e pesado, mas um Estado enxuto e capaz. “Se a única maneira de as instituições democráticas funcionarem é com um Estado capaz, então é importante que nós possamos conduzir uma reforma estrutural na América Latina”, disse.

A organização da coisa pública é importante para considerar-se uma nova abordagem da governança, aplicada no início do século 21. É um movimento global de reforma que ocorre em todos os lugares. A passagem da noção de gestão pública para a visão de sistema público não é somente um jogo de palavras, segundo Ospina. Ela enumera cinco perguntas que se colocam e começam a influenciar a forma como os gestores pensam a questão.

1. Como podemos produzir mais?

2. Como usar os incentivos de mercado e orientar a burocracia tradicional para as ações sociais?

3. Como o Governo pode conectar-se de novo com os cidadãos para oferecer serviços efetivos e de qualidade?

4. Como o Governo pode criar programas e aperfeiçoá-los para que respondam às necessidades locais de maneira mais efetiva? Como descentralizar esses processos?

5. O que pode o Governo fazer para cumprir as promessas? Essa é uma questão de prestação de contas ou de responsabilização.

Em relação à primeira pergunta, Sonia Ospina destaca que a abordagem deve englobar não só como o Estado pode produzir mais serviços com menos recursos, mas também como se pode fazê-lo sem descuidar das estratégias de efetividade e eficiência para o desenvolvimento. “Com isso voltamos a uma perspectiva mais humana”, explicou.

A segunda questão também se aprofunda para a pesquisadora e suscita mais questões: Como é possível trabalhar com o mercado e a sociedade civil para abordar de maneira conjunta os problemas coletivos e superar dificuldades? Os três setores trabalhando juntos são o novo modelo de governança? Como pode o Governo se conectar melhor com os cidadãos para prover esses serviços? O que devemos fazer para que os cidadãos também participem dessa discussão?

A quarta questão trata da efetividade de programas e da descentralização. No entanto, lembra a pesquisadora, para que a descentralização tenha sentido é preciso responsabilidade. Por vezes, problemas surgem por causa de uma descentralização irresponsável, o que compromete a efetividade de qualquer programa.

Por último, a prestação de contas se mantém como uma questão em evolução para todos os modelos de gestão, diz Sonia Ospina. De certo modo, a ideia de

colaboração superou a do trabalho individualizado, que existe dentro e fora do setor público. A liderança colaborativa passou a ser o valor defendido, superando a liderança individual.

Nesta década a ênfase está no valor público: “Esta é uma mudança significativa com relação à ideia que tínhamos nas décadas de 1980 e 1990. Significa uma nova visão de gestão pública. Já falamos de um gerente que não é neutro, mas, sim, político”. A professora citou Leonardo Guarnieri, que foi ministro do Planejamento na Costa Rica e um dos introdutores do sistema de avaliação no país, para lembrar que o desenho da política pública é um exercício coletivo e democrático.

“Trata-se de um tema predominantemente político porque ao se fazer política pública define-se quais as prioridades almejadas pela sociedade. Sendo assim, o gerente tem o papel fundamental de garantir que as políticas criem valor público ao serem implementadas, para que as prioridades decididas no nível coletivo se transformem em realidade”, definiu.

O gerente não é neutro. Não se quer que ele seja menos político como a nova gestão pública (*New Public Management*) pretendia. O objetivo é que ele tenha maior capacidade política no melhor sentido da palavra, segundo a pesquisadora. A designação de recursos públicos é fundamentalmente uma tarefa política. A visão geral da nova administração pública é a de que o gerente deve ser capaz de motivar os líderes da organização, para que todos cooperem para a concretização dos interesses públicos. Ele tem que trabalhar em diálogo com os técnicos e com os atores políticos.

Sonia Ospina destaca que esse é um novo enfoque conceitual, que de imediato nos leva a uma orientação para os resultados das ações conduzidas pelo Governo.

A preocupação fundamental do gerente precisa ser produzir valor público. E a gestão por resultados seria a melhor forma de assegurar o conhecimento para corrigir o rumo à medida que se avança, para que se saiba no final se os objetivos foram atingidos.

### Monitoramento e avaliação no setor público

A avaliação e a orientação por resultados são questões-chave para a pesquisadora. Inclusive, em avaliações *ex-ante* ou de processos, o olhar é orientado para o resultado. Essa visão importa porque estabelece a estrutura de motivação. Embora na aula inaugural ela tenha tratado avaliação e monitoramento como se significassem o mesmo para facilitar sua exposição, ao iniciar sua argumentação lembrou a todos que eram conceitos diferentes, apresentando para ambos os conceitos motivações diferenciadas, expressas de forma sintética no Quadro 1.

#### Quadro 1:

<p>Avaliação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Valoração pontual e abrangente</li> <li>— Usada para explicar processos e/ou resultados</li> </ul>
<p>Monitoramento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Valoração periódica e parcial</li> <li>— Usado para dar seguimento a processos, produtos e resultados.</li> </ul>

A pesquisadora destacou a partir desse quadro que o uso da palavra resultados pode criar confusão. Os resultados dizem respeito aos da intervenção pública, mas algumas vezes são interpretados erroneamente como os resultados da avaliação.

Isso porque o monitoramento e a avaliação dos resultados são ferramentas de uma gestão para resultados, que estão

**Quadro 2 - Gestão para resultados: uma mudança cultural**

<p>Insumos</p> <p>Autorização</p> <p>Recursos humanos</p> <p>Tecnologias &amp; informação</p> <p>Recursos financeiros</p>	<p>Visão/Missão</p> <p>Processos de produção e prestação de serviços (sistemas de gestão)</p>	<p>Serviços &amp; produtos – resultados (mudança)</p>
<p>Critérios de avaliação:</p> <p>Legalidade/Equidade</p>	<p>Eficiência/Economia</p> <p>Responsividade</p> <p>Legitimidade</p> <p>Transparência</p>	<p>Efetividade</p> <p>Qualidade/Impacto</p>

inseridos na ideia da mudança da cultura de gestão para revisão do trabalho de maneira diferente. “O conceito pode soar óbvio, mas no contexto da administração é uma ideia nova”, disse.

Para entendê-lo um pouco melhor, considerando-se as três caixas presentes no Quadro 2 como sistemas de produção com insumos, processos e produtos para obtenção de um resultado concreto, pode-se ver a mudança na ênfase dos critérios de avaliação.

Na visão tradicional da administração pública o que se enfatiza são os problemas dos recursos públicos. Em consequência, o gerente e o sistema têm permanecido focados na maneira de assegurar legalidade para as ações e garantir que os insumos sejam bem administrados, em detrimento de fazer que as ações preparadas com insumos predeterminados produzam resultados concretos e efetivos para o cidadão.

Este foco na área de recursos tem implicações para os critérios de avaliação

que dizem respeito a insumos e processos. “Numa sociedade baseada no Estado de direito é fundamental dar atenção à igualdade e à eficiência. Nós esquecemos a efetividade e a qualidade do impacto porque estamos orientando a reação em que os principais usuários dos serviços são os próprios funcionários. Isso porque eles passariam a organizar as atividades para se protegerem. A ideia da orientação para os resultados é dizer que é necessário expandir, transformar o sistema para se tornar aberto”, explicou.

Se a ênfase for neste tipo de resultado e não apenas em seu aspecto financeiro, esses produzem uma energia que nos leva ao próximo passo. Eles criam novas capacidades, que possibilitam novos resultados. Quando o enfoque está no que se quer, usa-se a informação para ajustar o caminho ao fim, com inovação e criatividade. Se a informação é mal utilizada, redundante apenas em uma cultura de medo, de castigo e de culpas. Ou seja, é

preciso pensar como o trabalho pode ser feito para alcançar bons resultados, de forma que o enfoque não seja apenas orientado para penalizar ou castigar o servidor público, ponderou a pesquisadora.

O ponto-chave para Ospina é como o monitoramento, a avaliação e a estrutura de resultados se relacionam com os arcabouços de desenvolvimento, que são os programas sociais e as aspirações coletivas. O maior trabalho é feito em nível intermediário, nos setores da administração pública e na organização. Não obstante, trabalhando, são fundamentais as conexões e os vínculos com o nível macro. É necessário saber como se relacionam a política internacional, as metas do programa de desenvolvimento do milênio, as políticas públicas nacionais e regionais, e o plano nacional de desenvolvimento.

Com isso, o que se busca é o enfoque sistêmico por gestão de resultados no contexto da coisa pública. Ele menciona que a avaliação dos resultados não é apenas um fenômeno técnico, mas também apresenta dimensões políticas. No nível técnico, metodologias, instrumentos e medição são fundamentais, sobretudo porque, sem confiança na informação produzida, o trabalho se torna inútil.

“É preciso que existam parâmetros universais que permitam que as pessoas definam se o trabalho desenvolvido é confiável ou não. A dimensão política, entretanto, é fundamental também. Se nós reproduzirmos o processo mais perfeito de avaliação e, ao final, não usarmos as evidências produzidas, é como se nada tivesse sido feito”, destacou a professora da NYU.

Na opinião de Ospina, esse é o quadro em que infelizmente se encontram muitos países da América Latina. A dimensão gerencial, fundamental para tornar a avaliação útil, é esquecida. Segundo ela: “é

preciso haver uma mudança de cultura. É preciso que passemos a nos interessar pelos resultados, que devem ser orientados para a geração de valor público. E essa é a diferença em relação à discussão que tínhamos décadas atrás”.

### **Criação de valor público**

O quadro apresentado até aqui representa a situação na América Latina, desde as décadas de 1960 e 1970. Como mostrado no Quadro 3, entre 1980 e 1990 acontece uma mudança no enfoque de reforma do Estado. E também na forma de considerar a avaliação. À época, dada a crise econômica da região, houve um período de não Estado, de regularização, privatização e regulamentação. O foco era redução de gastos e legitimização das decisões do ponto de vista da eficiência.

Como explicou Sonia Ospina, na virada do século a tendência se tornou melhorar cada vez mais a máquina pública. A chave está no desempenho. A partir de tal ideia, a avaliação passa a ser considerada parte da administração pública, um instrumento fundamental e estratégico.

Na América Latina houve um aumento das cooperações internacionais. Elas exigem avaliações das políticas públicas e dos programas nas agências públicas, processo que também tem sido incentivado pelos processos de democratização. O que torna a prestação de contas fundamental.

Outro processo que demanda monitoramento e avaliação é a descentralização de atividades no setor público. Quando há envio de recursos para um nível inferior, novos processos de avaliação são demandados e necessários. Por fim, os processos de modernização do Estado também estão alimentando a ideia da gestão por resultados.

Por isso, a avaliação e monitoramento dos resultados atendem quatro tópicos:

### Quadro 3 - Três grandes “períodos” na avaliação do público (programas, políticas e reformas)

Período	Condições	Enfoque da reforma	Enfoque da avaliação
60 e 70	Prosperidade econômica	Desenho e implementação de políticas; reorganizações; descentralização	• Melhorar a política. Avaliação de programas
80 e 90	Crise – retrocesso econômico	Desregulação; privatização; redução de custos	• Reduzir o gasto; legitimizar decisões (eficiência)
95	Contração moderada – gerencialismo (bom governo)	Redução do tamanho; fortalecimento institucional; gestão do desempenho	• Fortalecer, melhorar e legitimar o setor público. Parte do ciclo de gestão estratégica (política pública)

- Melhorar as decisões políticas (planejamento estratégico);

- Melhorar a distribuição de gastos (orçamento);

- Melhorar a gestão das instituições e programas (aprendizagem);

- Melhorar a prestação de contas (democracia).

Na prática, são poucos os sistemas dos países latino-americanos que conseguem desenvolver todos os quatro elementos como eixos para as atividades do Estado. Por isso, é importante pensar no contexto institucional em que a avaliação é feita. Faz-se necessário o diagnóstico dos objetivos: saber se o intuito é diminuir os gastos ou melhorar a prestação de contas, por exemplo.

Na Figura 1, vê-se os sistemas avaliados na última pesquisa. Fica claro que os

países têm sistemas diferentes. Além disso, pode-se ver que se gasta muito tempo em programas de teste e pilotos antes de iniciar o programa formal.

#### Figura 1 - Evolução dos Sistemas

Chile - Colômbia - Costa Rica - Uruguai - México - Brasil - Brasil - Nicarágua  
Peru - Paraguai - Honduras

Experimentação
Sistema Formal

A partir dos quatro sistemas nacionais, que de alguma maneira foram precursores na América Latina no início da década de 1990 – Costa Rica, Uruguai, Colômbia e Chile – as pesquisas mostram que a maioria fala de avaliação e monitoramento, mas fazem apenas monitoramento.

Apenas alguns países, no momento da pesquisa, estavam desenvolvendo esforços no sentido da avaliação, como Colômbia, México, Brasil, sendo esses ainda específicos. Contudo, a ênfase se encontra no monitoramento, o que pode ser problemático porque tal processo não leva à explicação de causas ou ao esclarecimento do processo como um todo.

Existem diferenças também em relação ao foco. Todos os sistemas avaliados têm um foco intermediário, estando esses programas baseados em agências. Por exemplo, na Colômbia todos eles tentaram se alavancar com o plano nacional de desenvolvimento. No caso do Uruguai, no nível micro o mais importante é a unidade em que se fazem os gastos.

Pode-se dizer que o Modelo Planejamento aparece, sobretudo, naqueles países em que há um plano nacional de desenvolvimento. O modelo está organizado em função de como se faz para que todas as atividades, todas as metas, todos os indicadores estejam inseridos na visão de longo prazo.

No segundo modelo, o de Orçamento, procuram-se casos racionalizados, como o exemplo do Uruguai em que os modelos e os sistemas estão identificados com as agências em que são usados.

O que os especialistas vem apontando, no entanto, é que o melhor modelo é uma combinação dos dois anteriores, isto é combinando planejamento nacional e gastos locais.

### **A investigação comparada – o que se aprendeu**

Primeiramente, entre os muitos sistemas, é preciso entender em que medida se está institucionalizando uma capacidade de monitoramento e avaliação no setor público. Ospina buscou tal explicação em pesquisa que resultou na publicação

“Avaliação de resultados para uma gestão pública moderna e democrática: experiências latino-americanas”, escrita por ela e Nubia Cunill e publicada pela Clad: Editora Texto. As autoras pesquisaram exemplos de sistemas em 12 países da América Latina.

“Por institucionalização entende-se informação comparada e disponível, valorizada pelos diversos atores presentes no cenário público e, portanto, usada na busca do bom governo. Ou seja, há um reconhecimento de que existe uma organização e de que todos os elementos contribuem para o fortalecimento da governança democrática e para o avanço dos objetivos do desenvolvimento”, sintetizou.

Na América Latina o nível de institucionalização ainda é baixo em relação ao ideal. Vale fazer uma diferenciação. Nesta pesquisa tomou-se como foco os sistemas de avaliação e monitoramento, não os países. Foram estudados quatro aspectos: os antecedentes e a visão geral do sistema; a orientação funcional do sistema e a natureza de seus instrumentos; a coerência institucional; e uso da informação. Apresentam-se a seguir os principais achados:

- Foi constatado que sistemas mais antigos, como o caso da Costa Rica, são amadurecidos, sólidos. No entanto, mesmo esses sofrem ameaças por conta do contexto político. No exemplo costarriquenho, o sistema sobreviveu a três mandatos de presidentes, mas no quarto perdeu o nível de institucionalização.

- Há poucos sistemas estáticos. A maior parte, inclusive os mais antigos, são sistemas dinâmicos, em constante reconfiguração. Isso significa, para as pesquisadoras, que não houve ainda uma institucionalização como se desejava. Para ela, a maior parte deles está em fase de reconfiguração ou redesenho.

- Nos quatro sistemas, há o predominantemente político, em que se busca criar evidências para um nível macro, para ser levado à frente o conjunto de metas de desenvolvimento. O segundo é o predominantemente econômico, em que se procura melhorar a designação do gasto e fazê-lo de forma que tenhamos recursos mais bem usados.

- Existe um conjunto de sistemas que mistura o elemento econômico e político, o que significa que há esforços para combiná-los e talvez seja essa a preferência, pois leva em consideração a complexidade do processo.

- Curiosamente, para Sonia Ospina, encontram-se sistemas que são predominantemente sociais, o que constitui uma novidade, porque nesses casos há orientação direta e focada para avaliação e monitoramento dos programas sociais.

- A maior parte dos sistemas apresenta uma tendência à monofuncionalidade, apesar de na teoria eles se apresentarem como multifuncionais; e o desejo é de que eles sejam multifuncionais. “Existe uma contradição considerável e é importante pensar em trabalhá-la de alguma forma”, aconselhou.

- Dimensão técnica: Existem avanços. Percebeu-se uma linguagem técnica importante, mas a informação continua sendo pouco usada. Muitos problemas são causados pela desconfiança em relação à procedência da informação.

- Dimensão política: O presidente e seus ministros são os mais importantes destinatários das avaliações, pois deles surgem as maiores demandas. Outros destinatários quase não usam os sistemas de avaliação e monitoramento. “Um elemento que merece destaque dentro da dimensão política é que a informação não produz impacto. Não existe um passo adiante. Não há prosseguimento”, alertou a pesquisadora.

- Dimensão gerencial: Aponta-se que os resultados e a gestão por resultados fazem parte do diálogo do Estado. Mas existem problemas de transversalidade. Há muitas barreiras ainda difíceis de serem transpostas, em que as agências de controle não estão conversando com os sistemas nacionais.

O assunto mais importante da institucionalização da avaliação e monitoramento é o uso limitado da informação para a tomada de decisões. “O que constatamos é que as pessoas não confiam na informação, em parte porque, quando se pede a informação para alimentar os sistemas, a qualidade é baixa. Quando o sistema de avaliação e monitoramento é alimentado com os dados ruins, não se pode esperar bons resultados”, disse.

Nos casos em que existem informações de qualidade, os diferentes usuários que poderiam se beneficiar com o acesso não as conhecem. Outro elemento interessante é que são gerados acréscimos de informação que podem ser inseridos no nível macro ou intermediário. Como há muitas escalas de dados, é preciso entender como essa informação pode ser esmiuçada, quebrada, lembrou Sonia Ospina.

### **Lições e desafios**

“Primeiro, no nível mais geral, é importante nos servirmos de um pensamento sistêmico. É primordial também relacionar o técnico com o político e o gerencial, além de trabalhar com as expectativas, saber que avaliação e monitoramento não são uma panaceia”, concluiu.

Para a pesquisadora, é preciso também distribuir a participação por todos os níveis. A liderança nos níveis mais altos é fundamental, principalmente se combinada ao enraizamento e ao compromisso daqueles que põem as ações em prática.

“Termino a apresentação mencionando os grandes desafios que vejo neste momento com relação aos sistemas existentes. Em termos de dimensão técnica, é necessário assegurar a credibilidade da informação. É preciso capacitar tanto técnicos quanto gestores e funcionários de nível médio. Todos devem entender a necessidade da excelência. A conscientização deve ser geral”, resumiu.

Na política, é preciso evitar o uso exclusivo dos presidentes e seus ministros, diz. Faz-se necessário que o congresso e

os cidadãos tenham consciência dos sistemas de avaliação e monitoramento e que participem e façam uso dessa informação.

Se, por um lado, a América Latina avançou muito, da mesma forma, a complexidade da implementação desses sistemas é enorme. “Para mim, depois de oito anos de trabalhos com sistemas, acredito que a maior lição é a necessidade de diálogo entre todos os atores envolvidos. Avaliadores, gestores, políticos e funcionários envolvidos no processo”, finalizou.



## Para saber mais

### **Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública**

BEAL, Adriana. Gestão estratégica da informação: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2004.

<http://mapa.ena.gov.br/>

### **Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal**

FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. **Concurso inovação na gestão pública federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Brasília: ENAP, 2007. 53 p.

OSBORNE, STEPHEN E BROWN, KERRY (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.

<http://inovacao.ena.gov.br/>

<http://www.inoves.es.gov.br/>

### **A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades**

MARIANO, Fabrício. *Gestão e Orçamento Público: Políticas Públicas, Plano Diretor, Atendimento e Ética no Serviço Público*. 1ª. ed. São Paulo: Vestcon, 2009. 280 p.

<http://portal.saude.gov.br/>

### **Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista**

ROCHA, Aristides Almeida; CESAR, Chester Luis Galvão. *Saúde Pública – Bases Conceituais*. São Paulo: Atheneu, 2008. 368 p.

[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)

## Fale com a RSP

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

# Acontece na ENAP

## ENAP promove VIII Encontro Nacional de Escolas de Governo

De 15 a 16 de julho, foi realizado na ENAP o VIII Encontro Nacional de Escolas de Governo. Em dois dias, 150 representantes de cerca de 100 instituições debateram os avanços, desafios e problemas da Rede. A edição deste ano contou com uma palestra sobre “Os desafios das escolas de governo no século XXI”. O tema foi apresentado pelo professor doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh (EUA) B. Guy Peters e pela presidente emérita da Canada School of Public Service (CSPS), Jocelyne Bourgon.



## Edição brasileira de coletânea da administração pública é lançada na ENAP

Durante o VIII Encontro Nacional de Escolas de Governo, em 15 de julho, foi lançado o livro “Administração pública – coletânea”, organizado por Guy Peters e Jon Pierre. A obra é uma edição conjunta da ENAP e da Editora Unesp. Disponível no site da Escola ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)) para aquisição, a publicação reúne 28 artigos de especialistas de diversos países, que sintetizam o pensamento acadêmico atual sobre administração pública e analisam a relação entre a teoria e os melhores processos de gestão de políticas públicas da atualidade.



## Eventos de formação para analistas de infraestrutura e EPPGG começam na ENAP

No mês de julho, a ENAP deu início a dois importantes eventos de formação. No dia 19, duzentos novos servidores da carreira de Analista de Infraestrutura, aprovados por concurso público em 2010, iniciaram curso de ambientação na Escola. Em 27 de julho, começou mais uma edição do Curso de Formação Inicial para os aprovados no concurso para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).



O primeiro teve duração de duas semanas e foi promovido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento (MP), e pela ENAP. Já o segundo tem encerramento previsto para o final de novembro e constitui a segunda fase do processo seletivo para ingresso na carreira.

## Café com Debate repercute encontro brasileiro da pesquisa Nova Síntese

O quarto Café com Debate do ciclo de 2010 ocorreu no dia 27 de agosto, na ENAP, e o tema foi o encontro da pesquisa internacional “Em busca de uma nova síntese para a administração pública”, realizado em julho no Rio de Janeiro. No debate, o presidente da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Rodrigo Assumpção, e a professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) Cibele Franzese, que estiveram presentes nas atividades da capital fluminense, discutiram a “Governança no século XXI – usos da autoridade governamental e do poder coletivo”.



## Especialistas em administração pública ministram palestras a alunos do curso de EPPGG

Durante o mês de setembro, os alunos do Curso de Formação Inicial para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental tiveram a oportunidade de participar de palestras sobre temas contemporâneos de políticas públicas e gestão governamental. Entre as atividades, está a palestra sobre o sistema de justiça brasileiro, ministrada, no dia 20, por Maria Tereza Sadek, pesquisadora sênior e diretora do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPJ). Em 22 de setembro, o professor Carlos Ari Sundfeld, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), apresentou aos alunos a importância do anteprojeto da nova lei orgânica para a administração pública.

## Concurso Inovação - Comitê técnico inicia visita às 20 práticas inovadoras

O comitê técnico do 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal iniciou as visitas às equipes responsáveis pelas 20 práticas inovadoras selecionadas nesta edição. Composto por 10 especialistas nas áreas temáticas abrangidas pelo prêmio, o comitê irá conferir as informações constantes dos relatos dos participantes, bem como esclarecer possíveis dúvidas apontadas pelo comitê julgador.



O resultado das visitas será consolidado num relatório que subsidiará o comitê julgador, que, por sua vez, decidirá, no dia 9 de novembro, quais serão as 10 iniciativas premiadas.

**Mais informações: [inovacao.enap.gov.br](http://inovacao.enap.gov.br)**

# Normas para os colaboradores

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

## Regras para submissão:

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

\* Exemplos de citação e referência

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

**Referências no final do trabalho:**

### ***Livro***

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

### ***Artigo em coletânea***

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

### ***Artigo em periódico***

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

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

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

### ***Sítio da internet***

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

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

**ENAP** Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3037 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Cadernos EIAPP Volumes I e II

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

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



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

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



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

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

## Administração pública – Coletânea

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



Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 61 – 2010

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

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

## Cadernos ENAP

8  9  10  11  12  13  14  15  16  17

18  20  21  22  23  24  25  26  27  28

29  30  31  32  33\*

Preço unitário: R\$ 10,00

(\* ) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

## Outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
  - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
  - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
  - Acesse sua conta.
  - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
  - Digite o valor total das publicações solicitadas.
  - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
  - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
  - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
  - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
  - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
  - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
  - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
  - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública  
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
 SAIS – Área 2-A  
 70610-900 – Brasília, DF  
 Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 – Fax: (61) 2020 3178  
 CNPJ: 00 627 612/0001-09  
[www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)  
[publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)

