

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 61, nº 4 - Out/Dez 2010 - ISSN:0034/9240

Gestão pública: desassombrando nossa história

Patrus Ananias

As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz

Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo

Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público

Luiza Beth Nunes Alonso, Helga Cristina Hedler e Suely Braga Castilho

Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira

Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e Leonel Mazzali

RSP Revisitada: Seleção e treinamento – sua articulação

Belmiro Siqueira

ENAP

RSP

Brasília – 2010

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna: Mary Cheng

Conselho Editorial

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

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

Periodicidade

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

Comissão Editorial

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

Expediente

Edição: Heloisa Cristaldo. *Subedição:* Daniella Álvares de Melo; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Daniella Álvares de Melo, Diego da Silva Gomes, Heloisa Cristaldo e Roberto Carlos R. Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso, Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2010

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

www.enap.gov.br

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

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

ENAP

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

70610-900 – Brasília - DF

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

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Gestão pública: desassombrando nossa história Public management: demystifying our history <i>Patrus Ananias</i>	333
As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz The new proposals for public security in Brazil: a comparative analysis of projects Training Scholarship and Woman of the Peace <i>Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo</i>	345
Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público Unique Sistem of Health: the search for understanding of its principles and value systems for public service professionals <i>Luíza Beth Nunes Alonso, Helga Cristina Hedler e Sueby Braga Castilho</i>	371
Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira Shared Service Centers: from British experience until the prospects for innovation in brazilian public administration <i>Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e Leonel Mazzali</i>	387
<i>RSP Revisitada</i> : Seleção e treinamento – sua articulação <i>Belmiro Siqueira</i>	405
Para saber mais	411
Acontece na ENAP	413

Gestão pública: desassombrando nossa história

*Patrus Ananias**

Introdução

Estamos vivendo no Brasil um importante momento de transição paradigmática, no qual enfrentamos desafios de modo a superar dificuldades que fincaram raízes em nossa história. Nesse sentido, podemos mencionar ao menos duas sombras que por muito tempo têm dificultado o desenvolvimento das potencialidades do nosso país. Uma delas é a questão social, pois não tivemos uma tradição de políticas públicas sociais, diretamente voltadas para os mais pobres. Outra sombra diz respeito à burocracia, mas uma burocracia que paralisa, que se torna sinônimo de entrave, ineficiência e atraso e que aqui diz respeito principalmente a um perigoso processo de burocracia das almas, que conduz ao envelhecimento das práticas e à falta de motivação. Essas questões estão sendo enfrentadas e têm uma interface muito importante e mesmo estratégica com a questão da gestão pública.

Do ponto de vista histórico, a preocupação em desenvolver uma política de qualidade na área de gestão pública é relativamente recente e evidencia um processo importante de valorização e consolidação de políticas. É também o reflexo de um processo de mobilização em torno da defesa e construção de um ideal de bem comum, que se encontra em uma fase avançada de amadurecimento na sociedade brasileira. Assim, percebemos a importância da realização de um Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, como o elaborado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Afinal, dentre os muitos desafios que temos na administração pública brasileira, temos o de qualificar as pessoas para garantir qualidade no planejamento das políticas e no atendimento do público.

Vivenciamos essa dimensão no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), onde trabalhamos com uma valorosa equipe, superando dificuldades diárias. Entre contratados, servidores e terceirizados, o Ministério conta com pouco mais de 1.400 funcionários comprometidos na administração e coordenação de 17 programas e no atendimento de uma população estimada em 60 milhões de brasileiros, em todos os 5.564 municípios brasileiros. Essas políticas estão mudando a realidade das pessoas, famílias e comunidades pobres atendidas e também a do Brasil, o que dá uma medida da eficiência de uma gestão voltada para fazer mudanças. Também é uma equipe formada com liberdade, pois cada profissional foi integrado a ela por suas qualidades, competência e compromissos com metas e objetivos do Ministério. Esse é um dos exemplos de que temos tido ricas experiências de gestão na administração

pública e precisamos encontrar caminhos para aperfeiçoá-las, para superar dificuldades herdadas de um processo histórico penoso, com raízes mais profundas do que podemos imaginar, que ultrapassa a formação da estrutura burocrática. O processo de profissionalização da gestão combate também uma forte cultura política.

Uma análise mais detalhada da história do Brasil vai nos mostrar que acumulamos, tanto no setor público quanto no setor privado, um alto déficit de gestão. É isso que explica o desacerto que aos poucos estamos revertendo. Mas o fato é que o Brasil, ao longo de sua história, não liberou as suas extraordinárias possibilidades e energias seguramente por seus problemas de origem econômica e social que foram encaminhados de forma precária e incompleta por orientações políticas excludentes. Mas com certeza, nesse contexto, os problemas de gestão também contribuíram para impedir nossos desenvolvimentos. E é justamente disso que se trata nessa primeira parte do texto, antes de discutir, na segunda parte, sobre a formação de nossas políticas sociais e seu papel na administração pública e no programa de desenvolvimento do país, mostrando os avanços que já alcançamos nessa área. Na terceira e última parte, faz-se uma breve explanação sobre os desafios que ainda temos pela frente no campo da consolidação das conquistas sociais e na gestão pública nos ajuda nessa tarefa.

Gestão: uma dívida histórica

O que chamamos de um histórico déficit de gestão no Brasil é uma visão rápida, sucinta, da nossa história do ponto de vista da exclusão social. As duas questões estão intimamente ligadas e têm suas

origens com a chegada dos colonizadores e a implantação das capitânicas hereditárias. Eles dividiram o Brasil em quinze áreas e as distribuíram para doze donatários. Ou seja, todo o litoral brasileiro foi dividido em quinze áreas e os seus donatários tinham poderes públicos e benefícios privados. Começa aí um ponto que consideramos um gargalo na história do Brasil e que guarda uma coincidência muito forte no campo da gestão, da administração, da implantação das políticas públicas, que é essa relação promíscua entre o público e o privado. Os donatários tinham inclusive poderes de condenar à morte os negros, os índios e, segundo as ordenações da época, os “peões” – é importante perceber como as expressões excludentes do século XVI se estenderam por nossa história. Era uma situação dramática. As pessoas ditas “mais gradas” podiam ser deportadas para a África por um prazo de até dez anos. Percebemos aí as funções de poder: Poder Executivo, Judiciário e, ao mesmo tempo, uma relação com a coroa com autorização para iniciar a implantação das benfeitorias, as primeiras plantações de cana, processo de escravidão etc.

Por muito tempo considerei, equivocadamente, que a questão das capitânicas fosse uma coisa secundária no Brasil, mas hoje estou convencido de que não foi e aprendi isso com o trabalho de um historiador absolutamente conservador, Francisco Adolfo Varnhagen. Ele foi um historiador do Império que escreveu a primeira grande obra histórica no Brasil, a *História Geral do Brasil*¹. Nessa obra fica muito claro que as capitânicas hereditárias projetaram a sua sombra, com forte desdobramento na história do país ao longo do século XVII, XVIII, muito mais do que aprendemos na escola, quando nos foi apresentado como uma coisa passageira.

Na esteira das capitânicas hereditárias vieram as sesmarias, extensões enormes de terra sem nenhuma produtividade, começando uma relação de poder e terra. Na esteira das capitânicas, das grandes extensões das sesmarias, vem a questão do coronelismo, do mandonismo, que chega ao século XX com muita força pelo menos até a Revolução de 30, mas com remanescentes até hoje, pois ainda convivemos em vários cantos do Brasil com esse poder

“Uma análise mais detalhada da história do Brasil vai nos mostrar que acumulamos, tanto no setor público quanto no setor privado, um alto déficit de gestão. É isso que explica o desacerto que aos poucos estamos revertendo.”

dentro do Estado. Essa realidade fez parte de minhas memórias. Durante a minha infância, em Bocaiúva, no norte de Minas, havia um médico dono de muita terra. Quando as pessoas cometiam um crime, como aqueles que tinham os desvarios de matar pessoas, entravam nas terras desse médico e estavam protegidos. A polícia não entrava nas terras desse médico e isso

acontecia ainda nos anos 1950, 1960. Ou seja, muito recente.

Com isso, vamos ligando os fatos e vendo essa relação entre o público e o privado, com o privado prevalecendo e, muitas vezes, impondo normas dentro do próprio território nacional e dentro do espaço de mando. Estamos vendo essa mesma tragédia hoje na questão do chamado crime organizado (embora considere essa expressão infeliz, pois penso que a organização deve traduzir espaços públicos do Estado e da sociedade e não deveríamos transferir essa qualidade para o universo do crime). Ao mesmo tempo, reflete o reconhecimento da terrível dimensão assumida pelas redes criminosas, pois é o crime que desorganiza tudo, as relações, as possibilidades de crescimento, os valores. E nessa relação, os criminosos se apropriaram de áreas como as favelas. Daí essa situação insólita no Brasil, de ter áreas apropriadas pelo crime, assim como tivemos historicamente pelo mandonismo, disputando a influência do Estado.

Outra herança trágica foi a escravidão. Ela foi abolida tardiamente no Brasil e não incorporou em nada nossos antepassados escravos na vida de direitos e deveres da cidadania. Quando houve a Lei Áurea, os escravos foram abandonados à própria sorte. Pelo contrário, o que se discutia naquele momento era se os proprietários de escravos seriam ou não indenizados pela “perda de sua propriedade”. Esse era o debate que demonstra bem a perversidade social da história do Brasil, sem negar as dimensões de luminosidade e de esperança que também tivemos ao longo da mesma história, em vários campos, se constituindo em pontos importantes de tensionamento que contribuíram para a formação de uma

dimensão libertária dentro do pensamento brasileiro. Os proprietários não foram indenizados, mas também os escravos não levaram nada. Aquilo que Joaquim Nabuco propunha – fazer a abolição com políticas sociais, reforma agrária, incorporação dos direitos e deveres da nacionalidade, da cidadania, para os nossos antepassados escravos – não ocorreu². Não só com os negros, mas também com os antepassados indígenas, que sofreram um longo e penoso processo de violência e destruição de culturas. Nessa conta inclui-se também a questão da violência contra os pobres, pobres brancos, o sertanejo.

Essa é uma história meio esquecida. No tempo de nossa escola primária, a gente aprendia que a história do Brasil é uma história incruenta. Não podemos negar que há uma dimensão de conciliação na história do Brasil que é importante. Temos a questão da integração, da miscigenação, e não podemos nos esquecer dessa dimensão, para não brigar com Gilberto Freyre, com Mário de Andrade, com Darcy Ribeiro, com muita gente que foi intuindo os aspectos mais anunciadores da nossa formação. Mas a violência contra o sertanejo, essa separação de litoral e sertão, Euclides da Cunha acompanhou em Canudos e ficamos sabendo³. Mas também precisamos saber: o que aconteceu no Pará com os “cabanos”? E no Maranhão com os “balaíos”? E os “sabinos” da Bahia? E as revoluções, essas não sertanejas, as revoluções pernambucanas de 1817, 1824, a Confederação do Equador? Os “cabanos” também de Pernambuco? Os “praieiros”, de 1848? A repressão era brutal. Depois que podemos ler *Os Sertões*, imaginamos o que aconteceu também nessas outras rebeliões.

Política social, nossa pauta tardia

A questão social no Brasil só vai aparecer com certa força a partir de 1930. Até então, só havia uma forte ausência nessa área. Não sem controvérsia, é atribuída ao ex-presidente Washington Luiz a famosa frase de que a questão social é uma questão de política, isso às vésperas da Revolução de 1930. Não se sabe se foi ele quem disse, mas o fato é que essa frase, dita ou não pelo ex-presidente, expressa bem os valores da época. Eu me arrependo de já ter desqualificado, em sala de aula, a Revolução de 30. Uma avaliação equivocada, pois foi um momento importante da história do Brasil, que na época era uma grande propriedade rural, oligárquica e cafeeira. E o Brasil mudou a partir de então. Foi uma época que marcou nossa entrada na Era da Modernidade, com todas as contradições desse nosso processo. Veio o Estado Novo, houve ditadura, repressão e isso é muito ruim. Mas tivemos a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, o fortalecimento do Estado brasileiro. Nessa época o projeto nacional brasileiro começa a se colocar de uma forma mais forte, mais importante, o que se dá nesse contexto contraditório da história, de avanços e recuos. A história não é uma linha rígida; ela comporta idas e vindas, sensibilidades.

Há ainda um dado importante sobre nosso processo de avanços e recuos e sobre o qual falo como uma testemunha: os direitos trabalhistas eram exclusivamente para trabalhador urbano. Os trabalhadores rurais não tinham direitos, era o contrato de adesão. Os trabalhadores tinham de se submeter às condições impostas pelo empregador. Não havia nenhuma norma tutelar, nenhuma norma de proteção. Nem havia jornada máxima de trabalho, salário

mínimo, férias, repouso semanal remunerado; 13º, então, nem pensar. Nenhuma norma previdenciária em caso de morte, doença. Era uma situação de total desamparo e que só começa a mudar em meados dos anos 1960, outra de nossas contradições e de nossas idas e vindas. O Estatuto do Trabalhador Rural é de 1963. Mas logo depois vem o golpe de 1964 e o fato é que esse estatuto só começa a chegar no norte de Minas por volta da segunda metade dos anos 1960. Mas os fazendeiros demitiram os trabalhadores das suas terras com medo de ação trabalhista, e foi um momento de fortes processos migratórios para as grandes cidades. Ainda em plena ditadura, justamente em seu período mais duro, durante o governo Médici, é implantado o Funrural. Começa com meio salário mínimo para os trabalhadores rurais, depois vem o Pró-Rural e depois o meio salário mínimo vira salário mínimo integral.

O grande marco nas conquistas sociais vem a partir de um dos processos mais anunciadores de nossa história: a constituinte que levou à Constituição de 5 de outubro de 1988. A “Constituição Cidadã” incorporou setores excluídos até então, como desempregados, crianças, idosos, pobres, comunidades indígenas, quilombolas. Nessa Constituição, a assistência social é posta pela primeira vez no campo das políticas públicas, vinculada à saúde e à previdência, na perspectiva ainda não cumprida entre nós da Seguridade Social. Esse é um desafio e, certamente, o modelo hoje da Seguridade Social tem de ir além e incorporar, por exemplo, a segurança alimentar e nutricional, além de outros direitos que vieram após a Constituição de 88. O direito à alimentação foi integrado à Constituição no início deste ano.

Na esteira da Constituição vieram avanços importantes, como Sistema Único

de Saúde (SUS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Mais à frente, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), editada em 1993. Já nessa época, tivemos a onda neoliberal e houve retrocessos nos avanços vividos pelas políticas sociais. A Constituição de 88 começa a ser duramente atacada e atingida por emendas, mudanças, retrocessos. Felizmente, todos esses ataques não conseguiram atingir o núcleo da Constituição, que continua sendo um texto anunciador. Penso que nosso papel hoje é defender essa Constituição e preservá-la para tentar, a partir dela, avançar em leis complementares e ordinárias.

Já em 1996 tivemos sinais de retomada, com a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e, ainda no final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, temos a introdução do Bolsa Escola, mesmo que de uma forma localizada, junto com outros programas dispersos, como o Bolsa Alimentação e o Vale Gás. Os programas são instituídos de maneira localizada, não são formalizados juridicamente, não são amparados por lei. Praticamente todos eles são programas estruturados de uma forma infralegal, abaixo da lei, como portarias, decretos. Um desafio com o qual estamos trabalhando até hoje, para formalizar e normatizar todos os programas sociais com vistas a uma consolidação de políticas na área social.

No governo passado, houve uma retomada da questão social de uma forma muito mais vigorosa. A criação do programa Bolsa Família, em outubro de 2003, unifica os programas já existentes e dá uma nova dimensão ao programa de transferência de renda condicionada. O Cadastro Único é organizado e torna-se importante instrumento de gestão de política pública

social. Temos a criação do Estatuto do Idoso, que amplia o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantindo o direito ao programa a partir dos 65 anos e possibilitando o pagamento para até duas pessoas de uma mesma família, no caso de pessoas idosas.

Em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que foi um grande momento para a história das políticas sociais. Primeiro, porque aponta na perspectiva da integração das políticas, a questão da intersetorialidade, que, acredito, é um grande desafio. Integramos a Assistência Social, e hoje temos vários programas, o BPC, o programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), que se materializa nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e também nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Esses centros viabilizam a integração dos programas com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com as estratégias de prevenção e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes e também com programas de outras áreas. Na segurança alimentar, temos o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que estimula a produção interna da agricultura familiar, integramos equipamentos que favorecem o acesso ao alimento, como os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos e agora as feiras e mercados populares que possibilitam a relação direta do produtor com o consumidor, combatendo a ação dos atravessadores e dos especuladores. E no centro, integrando e dando consistência ampla a essas políticas, o Bolsa Família. É muito importante compreender essa posição do Bolsa Família porque ele não é um programa isolado e, justamente por isso,

seus resultados são tão positivos. O Bolsa Família está inserido nessa rede de proteção e promoção social que, além da integração entre os programas do MDS, estamos expandindo para a integração também com a saúde, a educação e com programas que integram positivamente no processo emancipatório das famílias, como o Luz para Todos, e outros desenvolvidos na linha da inclusão produtiva, capacitação profissional, geração de trabalho e renda.

O orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para 2010, foi de R\$ 38,9 bilhões. Diante da dívida histórica que o Brasil acumulou, pode não ser muito. Mas se consideramos o que foi investido antes, é uma mudança fundamental, é uma mudança de paradigma. É importante observar essa questão do orçamento, porque direcionar recursos desse montante para os pobres, para os trabalhadores de baixa renda, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência, pobres, agricultores familiares, é uma mudança de rumo, principalmente em um país com a trajetória como a nossa. Sabemos que temos de avançar ainda mais, mas é um parâmetro novo e provocou reações no início. Essa reação foi muito clara durante a crise do Bolsa Família, em 2004, quando o programa foi duramente criticado por setores da sociedade brasileira. Naquela época, muitos diziam que o governo gastava em demasia na área social e que a solução do problema social brasileiro seria investimento e crescimento econômico. Mas sabemos que isso não é verdade. No século XX, o país cresceu muito e talvez tenhamos sido um dos países que mais cresceu economicamente nesse período. Mas crescemos e não distribuímos renda. Crescemos mas não implementamos políticas sociais, não consolidamos uma rede nacional de proteção e

promoção social, não priorizamos os pobres e, agora, estamos descobrindo que a questão social, as políticas sociais são boas inclusive para promover o crescimento econômico.

Uma coisa que limita muito o Brasil é a concepção do dualismo, a cultura do “ou isto ou aquilo”. Alceu Amoroso Lima dizia: “O Brasil tem de aprender a superar a disjuntiva ‘ou’ pela conjuntiva ‘e’”. Eu concordo. Acredito que a gente sempre

***“Nosso papel
hoje é defender a
Constituição e
preservá-la para
tentar, a partir dela,
avançar em leis
complementares e
ordinárias.”***

pode acrescentar mais. Com muita passividade, no Brasil, formulamos equações de exclusão reiteradas vezes: ou econômico ou social, remetendo à fórmula, comprovadamente ineficiente, de fazer o bolo crescer para depois dividir. Agora, estamos descobrindo as políticas sociais. Elas têm a sua dimensão ética e humanitária de garantir o direito à vida, o direito à alimentação, à dignidade humana,

preservar vínculos, valores familiares, comunitários, culturais, dar esse sentimento de pátria, de pertencimento. Mas elas têm também uma dimensão econômica, pois os pobres estão comprando e fazendo o país crescer. Estamos revisando os sonhos de Celso Furtado e tantos outros de criar um mercado interno e poderoso no Brasil, colocar os pobres também para comprar, consumir bens e serviços básicos. Nesta crise econômica internacional nós descobrimos, também, que as políticas sociais ajudaram o Brasil a enfrentar o problema de cabeça erguida.

Outra dicotomia empobrecedora que estamos vivendo hoje diz respeito à questão ambiental. Econômico, social ou ambiental? Proponho que coloquemos tudo em termos de desenvolvimento integral e integrado. Temos de trabalhar na perspectiva do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento político (que fortalece as instituições políticas democráticas e isso tem impacto em várias outras áreas), do desenvolvimento social, do desenvolvimento ambiental e do desenvolvimento cultural. Tudo isso na perspectiva da sustentabilidade e do desenvolvimento regional, respeitando nossas vocações.

Compromisso com futuro

Não só nosso olhar para a história nos indica o quanto conseguimos avançar. Os resultados recentes das políticas sociais, com o impacto no desenvolvimento do país e nas mudanças de paradigmas, mostram que estamos no caminho certo. Podemos dizer que hoje somos desassombrados, tanto na acepção original da palavra, de que estamos superando nossas sombras, que estamos jogando luz sobre nossos caminhos, quanto no sentido figurado, de que estamos nos tornando mais fortes, corajosos e ousados.

É nesse ponto que se apresentam nossos desafios. Alguns foram tratados neste artigo, mas ainda há outros que consideramos fundamentais. Destacamos pelo menos quatro. Um deles é o desafio da gestão da informação. Para manter, aperfeiçoar e ampliar nossas políticas, temos de ter monitoramento, avaliação dos programas e de ações. Temos de estabelecer prioridades, trabalhar com prazos, com metas, estabelecer procedimentos claros. Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome incorporou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que cumpre um papel fundamental na organização das nossas políticas, cria mecanismos de aperfeiçoamento de gestão, trabalha com resultados, avaliação, pesquisas e monitoramento.

Como desdobramento dessa questão, temos o desafio do planejamento. Por isso é fundamental que a gente trabalhe com resultados, que tenhamos critérios e metas estabelecidos de maneira bastante objetiva. Precisamos saber onde queremos chegar, em quanto tempo, o que falta para alcançar a meta e quais os motivos que nos estão impedindo de alcançá-la.

Isso faz parte da dimensão do nosso compromisso com a transparência. Sabemos que dependemos de recursos e dinheiro não cai do céu. O dinheiro vem da sociedade e, sobretudo, do sofrido bolso da classe média e dos pobres que pagam impostos embutidos, indiretos. É essencial que as pessoas saibam onde está sendo aplicado o dinheiro público, pois a corrupção é inaceitável. Mas temos de ter compreensão de que corrupção não é só roubar. Para esse caso, gravíssimo, de polícia, temos de trabalhar com repressão. Mas corrupção é também não fiscalizar, é permitir o desperdício, não acompanhar.

O compromisso com a transparência tem de permitir que o cidadão saiba não só onde, mas também como está sendo aplicado o dinheiro público. Além disso, é fundamental que as pessoas possam saber quais são os resultados de tais investimentos, quais são os benefícios diretos e indiretos dos programas sociais.

Outro desafio, o terceiro, é a questão da intersectorialidade, que tem reflexo direto na vida das pessoas, mas também tem efeito na administração pública, porque promove racionalização dos recursos, estabelece sinergias e torna as ações menos dispendiosas. Se a gente pega os manuais de políticas sociais, de políticas públicas, todo mundo é a favor da intersectorialidade, desde que seja sob o comando do seu ministério. A equipe da Educação acha que é da Educação, a Saúde acha que é ela, nós achamos que somos nós, e por aí vai. Isso é natural, se consideramos que a cabeça pensa onde o cérebro está. Mas temos de avançar. Transcender, ir além do nosso lugar, é um exercício, é uma *ascese* mental, intelectual e até mesmo emocional, porque implica em sair do lugar, em ver o outro, em abrir mão do poder, no sentido de integrar com outras pessoas. Por isso, é um processo de crescimento que exige um grande esforço de aprendizagem.

Por conta dessa questão, penso que a psicologia deve ser muito aplicada nos cursos de capacitação e de formação, para ajudar a melhorar a gestão. A psicologia tem uma importante contribuição para ajudar a promover a mudança das pessoas, quebrar resistências que impedem o diálogo. Podemos desenvolver, com a ajuda da psicologia, a dimensão da autocrítica, do autoconhecimento, fundamental para estabelecer trabalhos em equipe. Afinal, com frequência transferimos nossas limitações para outros e é

fundamental que as pessoas sejam capazes de fazer autoavaliação e assumir limitações e eventuais falhas.

Temos de considerar, ainda, que o tema da intersectorialidade encontra um espaço muito fértil de trabalho, que é o da territorialidade. Esse foi um tema do Simpósio Internacional de Desenvolvimento Social, organizado pelo MDS no ano passado. Na ocasião, o ex-presidente Lula, que participou da abertura e do encerramento do evento, captou essa questão com agilidade e deixou uma mensagem bem forte para que pensássemos a questão da territorialidade na área urbana. Na área rural, temos uma experiência com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, um ministério irmão, muito integrado conosco, que são os Territórios da Cidadania, uma proposta de articulação de programas sociais em áreas rurais da região do semiárido brasileiro. Penso que devemos assumir o desafio de planejar políticas territoriais nas cidades, especialmente na periferia, nas áreas pobres das grandes cidades, das regiões metropolitanas, e expandindo para as médias cidades e pequenas, até fazer o encontro dos territórios da cidadania da área rural.

Nas áreas conflagradas, onde está posta a questão da violência, das forças da dissolução e da desconstituição, há ali a presença do Estado. O Estado Nacional, os estados membros, as unidades federadas e os municípios estão lá. Há a delegacia de polícia, o destacamento policial, a escola, o posto de saúde, o médico da família, os agentes de saúde da família, os CRAS e CREAS, campo de futebol, área esportiva, equipamento cultural. Nem todos os equipamentos estão no mesmo lugar, na mesma região, mas eles se fazem presentes. Só que esses equipamentos, esses gestores, agentes públicos, não conversam.

Eles não estabelecem uma relação para constituir as forças da vida, para contrapor as forças da morte, da desconstituição, às forças do bem, da possibilidade, da construção. Certamente, temos de pensar as ações de prevenção e combate direto à criminalidade. Mas não vamos ganhar essa guerra só na violência. Você ganha também no coração e nas mentes das pessoas. Temos de levar as nossas políticas públicas, mostrar presença, eficácia, articular as políticas a partir da integração dos gestores, dos agentes e dos equipamentos, e também das forças vivas da comunidade. Toda comunidade, por mais sofrida que seja, tem presenças positivas, tem igrejas, tem movimento social, tem militantes, tem movimento de mulheres, grupo de mães, movimento de jovens.

Por último, mas não em hierarquia de importância, a questão das nossas crianças. Precisamos continuar cuidando dos jovens: a política da juventude é fundamental e temos o Pró-Jovem Adolescente, o PETI, o Sentinela (estratégia de combate à violência e exploração sexual de crianças e adolescentes). Precisamos cuidar das famílias, aperfeiçoar cada vez mais o Bolsa Família e os outros programas. Estou impressionado com a importância das políticas voltadas para a criança. O Ministério da Educação está fazendo um belo trabalho, mas acredito que ainda podemos ousar mais e essa é uma responsabilidade não só do governo, mas de todo o Estado brasileiro e, nesse sentido, incluindo os governos estaduais, municipais, a sociedade civil, empresários, organizações não governamentais.

Estamos trabalhando uma proposta de ampliar a educação infantil a partir dos quatro anos até 2016. Isso é importante. Mas fico pensando: o que temos para oferecer às crianças entre zero e quatro anos? Enquanto essa criança não tem

creche, não tem lugar para ir, não tem escola de qualidade, o que as mães fazem com eles? A mãe tem de trabalhar. Quanto mais pobre, mais precisa trabalhar. Defendo que quanto mais pobre, maior tem de ser o investimento para cuidar das crianças. Para as comunidades mais pobres, as melhores escolas infantis; nas comunidades mais pobres, as melhores creches, do ponto de vista de equipamento, de prédio, de recursos, de professor. Fazer na educação infantil, em um contexto integrado com as políticas sociais, o que fizemos para acabar com a fome no Brasil.

Isto é anunciador: nós, de fato, estamos acabando com a fome no Brasil. Graciliano Ramos não escreveria mais *Vidas Secas*, pelo menos não como retrato da sociedade brasileira. Já não teria um Fabiano. Os Fabianos estão desaparecendo no Brasil. No caso do Bolsa Família, a maior parte do dinheiro vai para comida, como mostrou uma pesquisa que fizemos: 93% das crianças dessas famílias estão tendo três refeições por dia. Penso que é possível fazer uma ação desse nível com as crianças e não seria uma meta exclusivamente de educação, mas um trabalho que colocasse a criança no centro de um conjunto de ações.

É necessário concentrar todas as ações, de alimentação, de assistência social, de educação, de saúde, enfim, direcionar tudo para a gente salvar uma geração. Penso que é muito mais difícil fazer esse trabalho quando já perdemos algumas referências importantes. Porque, sejamos claros, depois que alguém chega ao ponto de se tornar um consumidor compulsivo de drogas, de estabelecer uma relação de dependência com o álcool, ou de se prostituir, fica muito mais difícil. Ainda há espaço para recuperação. Este é dos nossos compromissos mais urgentes. Mas é uma tarefa dura, temos de disputar um por um, luta a luta.

Por isso, acredito que precisaríamos de um esforço de salvar uma geração inteira no Brasil. Temos de cuidar das crianças que estão nascendo agora e falar que vamos tomar conta desses meninos. E quanto mais pobre, mais o Estado tem de estar presente, mais tem de cuidar.

Os desafios são muitos e poderíamos prosseguir nas muitas possibilidades que temos de construir. Mas penso que, no espaço deste texto, conseguimos reunir um bom material para reflexão, embora ele ainda precise ser desdobrado em conversas futuras. Este artigo se inscreve justamente

neste propósito: dar uma modesta contribuição para nossa extensa pauta de construir uma administração pública mais eficiente e eficaz, que provoque os melhores sentimentos de nossa gente e esteja em sintonia com um projeto de Nação. Conseguimos construir um belo ponto de partida. Mas temos de continuar a enfrentar os desafios para estarmos à altura de nossas melhores conquistas. E sinto que estamos fazendo isso. Desassombrados que somos.

(Artigo adaptado da palestra do ex-ministro Patrus Ananias na ENAP, em março de 2010. Versão final em junho de 2010.)

Notas

* Este artigo é uma versão adaptada da palestra do ex-ministro Patrus Ananias proferida na abertura do Curso de Especialização de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, em 16 de março de 2010, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Na ocasião, Patrus Ananias era ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ele se exonerou do cargo em 30 de março.

¹ Ver VARNHAGEN, Francisco Adolfo. História Geral do Brasil (5 v.). 5ª ed. Revisão e notas de Rodolfo Garcia. São Paulo, Editora Melhoramentos, 1956.

² Ver NABUCO, Joaquim. Minha Formação. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em 17 de maio de 2009. NABUCO, Joaquim, 2002, O abolicionismo, em Silviano Santiago, Intérpretes do Brasil, volume I, Rio de Janeiro, Nova Aguilar.

³ Ver CUNHA, Euclides da. Os Sertões. Rio de Janeiro, Ediouro, 2009.

Resumo – Resumen – Abstract

Gestão pública: desassombrando nossa história

Patrus Ananias

O desafio da gestão pública no Brasil faz parte de um acerto de contas com nossa história. Integra um conjunto de esforços para romper com um déficit histórico de gestão que por longos anos comprometeu o desenvolvimento das extraordinárias possibilidades no Brasil, dentro de um contexto mais amplo de problemas econômicos e sociais. Neste artigo, propõe-se uma reflexão sobre esse histórico, apontando como a relação promíscua entre público e privado alimentou um quadro de exclusão social que está sendo revertido e discutindo o papel da qualificação da gestão pública nesse processo.

Palavras-chave: gestão pública – público/privado – política social

Gestión pública: Aclarando nuestra historia

Patrus Ananias

El reto de la gestión pública en Brasil hace parte de un ajuste de cuentas con nuestra historia. Integra un conjunto de esfuerzos que hemos hecho para romper con un déficit histórico de gestión, que por largos años comprometió el desarrollo de las extraordinarias posibilidades brasileñas, en un contexto más amplio de problemas económicos y sociales. En este artículo, propongo una reflexión del histórico, señalando como la relación promiscua entre público y privado alimentó un cuadro de exclusión social que estamos consiguiendo cambiar, y discutiendo el papel de la cualificación de la gestión pública en el proceso.

Palabras clave: gestión pública, público-privado, política social

Public management: demystifying our history

Patrus Ananias

The challenge of public management in Brazil is part of a setting of scores with our history. Integrates a number of efforts to break with a historic deficit of management for many years undertook the development of extraordinary possibilities in Brazil within a broader context of economic and social problems. This article proposes a reflection on this historical, pointing out how the promiscuous relation between public and private fed a situation of social exclusion that is being reversed by discussions about the role of public management skills in this process.

Keywords: public management – public/private – social policy

Patrus Ananias

Graduado em Direito, tem especialização em Poder Legislativo e mestrado em Direito Processual. É doutorando em Filosofia, Tecnologia e Sociedade pela Universidad Complutense de Madrid. Foi prefeito de Belo Horizonte (1993-1996) e em 2002 elegeram-se deputado federal. De 2004 a março de 2010, foi ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Contato: patrusananas@terra.com.br

As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz

*Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo**

Apresentação

Este artigo foi elaborado com base nas pesquisas e no relatório apresentado pelos autores como resultado final da etapa de Estágio Supervisionado das 13^a e 14^a edições do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), realizado entre novembro de 2008 e março de 2009.

Trata-se de uma pesquisa eminentemente empírica, que apresenta uma análise descritiva de dois projetos específicos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), do Ministério da Justiça (MJ) – os projetos “Mulheres da Paz” e “Bolsa Formação”. O principal objetivo é, a partir da descrição e reconstrução histórica desses projetos, realizar uma comparação entre alguns de seus principais elementos ou características, e concatená-los com conceitos ou abordagens teóricas.

Os elementos a serem comparados foram selecionados ao longo da pesquisa, com base na identificação de diferenças entre os dois projetos, que poderiam trazer conclusões úteis à análise e formulação de políticas públicas. Partimos, inicialmente, do modelo de ciclo de políticas públicas¹, mas, para isso, foi necessário complementar esse ferramental a fim de dar conta de outros fatores que se mostraram relevantes nos casos sob estudo. Assim, os pontos a serem comparados (e que perfazem o cerne da discussão aqui travada) são: 1) os vetores ou dimensões da coordenação política, 2) o momento da entrada na agenda governamental, 3) o processo de formulação e implementação, 4) o controle, monitoramento e avaliação, e, por fim, 5) os desafios da institucionalização ou continuidade de cada projeto.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: a primeira parte, após esta apresentação, expõe o método de pesquisa utilizado e as fontes de dados e informações; a segunda traz um panorama geral sobre o Pronasci, enquanto contexto maior no qual podem ser enquadrados os projetos sob estudo; a terceira apresenta uma análise acerca das relações interfederativas, interministeriais e entre as secretarias e departamentos internos do MJ; na quarta é feita a análise sobre o Projeto Bolsa Formação; a quinta, por sua vez, é dedicada ao Mulheres da Paz; e, por fim, a sexta parte realiza a comparação entre os projetos e sintetiza as principais impressões dos pesquisadores.

Aspectos metodológicos e fontes de informação

A abordagem utilizada neste artigo é eminentemente qualitativa, no sentido de que foram privilegiadas impressões e opiniões dos atores envolvidos, além de informações fáticas e históricas.

Este trabalho tem como base participação em eventos e entrevistas realizadas com atores-chave do MJ e de outros órgãos envolvidos, além da análise de documentos e publicações sobre os projetos. A principal fonte de informações foi uma série de entrevistas informais (não estruturadas) realizadas no período de 16 a 27 de março de 2009 (cerca de 15 entrevistados). Os entrevistados, em sua maioria, eram autoridades e servidores do MJ em exercício nos seguintes departamentos: Secretaria-Executiva do Pronasci, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, Secretaria de Assuntos Federativos, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Coordenação-geral de Planejamento Setorial. Por fim, especificamente quanto ao projeto Mulheres da Paz, os pesquisadores tiveram a oportunidade de frequentar a 3ª Reunião de Monitoramento, realizada no Rio de Janeiro entre os dias 25 e 27 de março de 2009, na qual foi possível ouvir gestores locais e algumas das mulheres beneficiadas.

Ressaltamos que não houve gravação e transcrição das entrevistas, sendo as respostas e informações anotadas pelos pesquisadores para posterior análise de conteúdo.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), desenvolvido pelo MJ, é uma mudança no paradigma da segurança pública que privilegia ações preventivas e a articulação entre diferentes esferas de governo e da sociedade civil. Embora o programa não supere no todo uma abordagem *top-down*², apresenta méritos indiscutíveis para o

avanço do diálogo federativo rumo a um modelo de governança³. Os casos dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz são exemplos dessa concepção, possibilitando, no primeiro, a definição de conteúdos educacionais pelos estados e municípios, e incorporando, no segundo, a importância dos gestores locais e da sociedade civil no projeto.

O Pronasci é definido pelo MJ como uma “iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”⁴.

Um de seus principais antecedentes foi o modelo de segurança utilizado para a 15ª edição dos Jogos Pan-americanos, realizada no Rio de Janeiro em 2007. Mas, antes mesmo desse evento, há evidências de que uma mudança na forma de abordar o tema da segurança pública já estava em curso, como:

I) a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, que reconhece a vocação e competência natural dos municípios para a implementação de políticas públicas básicas, especialmente as de prevenção da violência e criminalidade”⁵, e que “tem como uma de suas prioridades o desenvolvimento de ações de prevenção junto aos estados e municípios”⁶;

II) o lançamento do Novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em junho de 2000, “que, de forma inédita no Brasil, introduz um planejamento governamental na segurança pública consistente e orientado para as causas do problema”⁷;

III) a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), por meio

da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, “com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do governo federal”, e apoiando projetos na área de segurança pública “voltados à prevenção da violência e criminalidade, tendo como foco, também, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Sistema Nações Unidas”⁸; e

“O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), desenvolvido pelo MJ, é uma mudança no paradigma da segurança pública que privilegia ações preventivas e a articulação entre diferentes esferas de governo e da sociedade civil.”

IV) a instituição do Sistema único de Segurança Pública (Susp) em 2003. Conforme descrição no sítio do Ministério da Justiça, o sistema foi “concebido com o objetivo de integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo” por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais (GGIE) – “sem gestão integrada não há política de segurança pública eficiente”¹⁰.

Tais inovações têm como elemento comum os pressupostos de cooperação intergovernamental e da prevenção, que representam mudanças no paradigma de gestão da segurança pública.

A partir dessas experiências, em 2007 é instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, por meio da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

De acordo com a referida lei, “o Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas”. “Será executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos estados, Distrito Federal e municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa”.

A referida lei dispõe ainda que são focos prioritários dos programas projetos e ações que compõem o Pronasci (art. 4º da Lei nº 11.707, de 2008):

I) foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos;

II) foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;

III) foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e

IV) foco repressivo: combate ao crime organizado.

O programa previa, na sua concepção, um investimento total de R\$ 6,707 bilhões até o fim de 2012. Os principais eixos estão divididos em 94 ações, cujas metas mais importantes são: valorização

dos profissionais de segurança pública; reestruturação do sistema penitenciário; combate à corrupção policial; e envolvimento da comunidade na prevenção à violência. A Lei do Pronasci instituiu ainda os seguintes projetos:

I) Reservista-Cidadão;

II) Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo);

III) Mulheres da Paz; e

IV) Bolsa Formação.

Dimensões da gestão

A coordenação em vários níveis de governo (interfederativa), entre diferentes órgãos governamentais (intergovernamental) e dentro dos órgãos (intragovernamental) tem sido uma ferramenta fundamental para a implementação de programas que exigem atuação conjunta e complexa de atores variados. Para implantação do programa foi necessário fazer largo uso desse expediente.

Coordenação interfederativa

Tradicionalmente, o tema de segurança pública no Brasil tem sido de responsabilidade dos estados¹¹. Entretanto, devido à complexidade e multidimensionalidade das questões envolvidas, identificou-se a necessidade de nova abordagem que integrasse os esforços dos demais entes federativos. Assim, em 2003 foi celebrado um “Protocolo de Intenções” entre a União, os estados e o Distrito Federal, estabelecendo um sistema de interlocução entre a Senasp, as secretarias de Segurança Pública estaduais e os departamentos de Polícia Federal (DPF) e de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), com o objetivo de identificar os principais focos de criminalidade e violência, além de propor soluções conjuntas no âmbito do Sistema Único de

Segurança Pública. A operacionalização da estratégia se deu pela criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais (GGIE), cuja função é promover a articulação interinstitucional, o planejamento sistêmico e a reforma das polícias, introduzindo mecanismos de gestão com foco na criminalidade segundo os estados e regiões.

Essa nova abordagem também reconhece o papel do município no combate à criminalidade, em especial por meio das Guardas Municipais. No âmbito do Pronasci, e primordialmente nos “Territórios da Paz”, instituíram-se os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)¹², que, semelhantes aos GGIE, articulam a atuação das forças de segurança – polícias civil, militar, bombeiro, guarda municipal, secretaria de segurança pública – e representantes da sociedade civil, além de fomentar o debate sobre segurança pública no município e trazer informações sobre os projetos da iniciativa que podem ser implementados no município.

Com base nessa concepção, o Pronasci tem sua formulação centrada na esfera federal e a sua implementação é descentralizada nos estados e municípios, caracterizando um “sistema complexo de incentivos e sanções para a implementação de políticas”¹³. Apresenta uma estrutura horizontalizada, com ativa participação dos entes subnacionais. Não houve, todavia, um formato único, uma vez que singularidades locais demandam modelo particular de gestão para cada convênio. Tais acordos estabeleciam condicionalidades por parte de estados e municípios, como a criação de unidades gestoras nos municípios e a garantia de pleno funcionamento dos GGIE e GGIM.

Por intermédio do Pronasci são repassados recursos por meio de convênios para os estados e municípios, que devem guiar

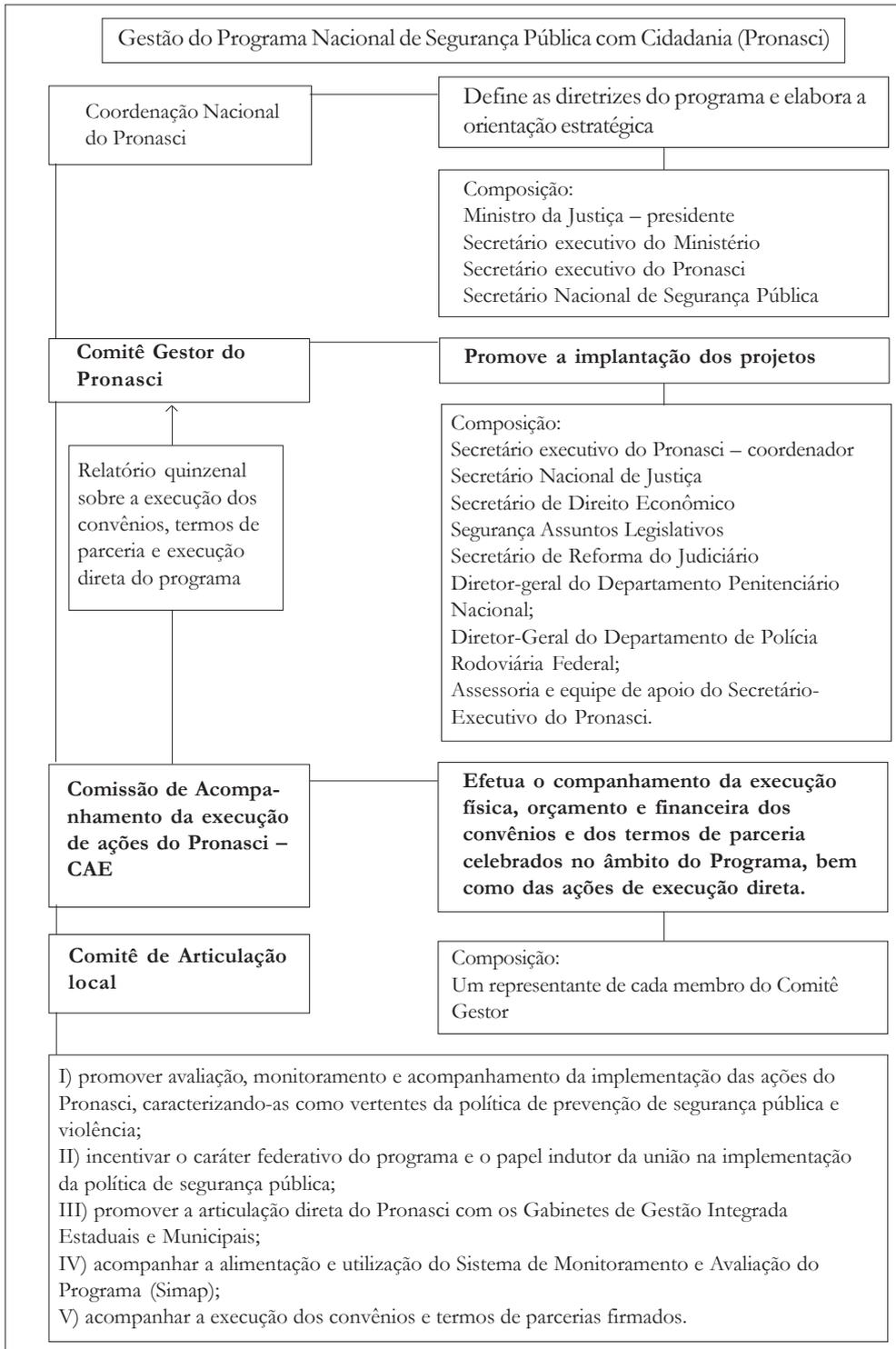
sua atuação pelas decisões tomadas nos GGIM e GGIE, promovendo o empoderamento local e atuação equilibrada entre prevenção e repressão. Em outubro de 2010, havia convênios firmados com 25 estados e o Distrito Federal e 174 municípios¹⁴.

Coordenação intergovernamental

A articulação com outros órgãos é de grande importância para o Pronasci, já que alguns dos projetos integrantes dos Territórios de Paz¹⁵ encontram-se sob a condução de outros ministérios, muito embora nem todas essas ações possuam o mesmo público-alvo. O programa, nesse sentido, também tem por função assegurar que jovens e profissionais de segurança pública tenham acesso aos diversos programas sociais executados pelo estado, buscando um sistema de segurança pública mais efetivo. A ampliação dos recursos orçamentários destinados ao Pronasci possibilitou a expansão dos programas setoriais existentes nos demais ministérios. Pelos termos de cooperação firmados com 14 outros ministérios, o MJ disponibilizou recursos que, por meio de repasses, permitiram a implementação de programas nos “Territórios de Paz”. Exemplos dessa cooperação são: Pontos de Cultura; Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja) e cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), atuação do Programa de Saúde na Família nos territórios; ações de conscientização do consumidor; Plano Nacional de Habitação para profissionais da Segurança Pública; Projeto de Economia Solidária; recuperação de espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes¹⁶.

Coordenação intragovernamental

O esquema abaixo, extraído da Portaria MJ nº 2.736, de 19 de agosto de 2009, que



Fonte: elaboração própria, com base no disposto na Portaria MJ nº 2.736, de 19 de agosto de 2009.

disciplina a gestão do Pronasci, traz um resumo esquemático do fluxograma de gestão do programa dentro do Ministério da Justiça, bem como o papel do órgão na coordenação e acompanhamento dos comitês de articulação locais nos estados.

Um ponto a se destacar na gestão do programa é o constante diálogo entre as secretarias Executiva e de Planejamento, Orçamento e Administração (Spoa). Esta última prepara e envia à Secretaria Executiva relatórios gerenciais regularmente, com as principais informações e desenvolvimentos sobre as ações do Pronasci e os seus planos internos (PI). A disponibilidade das informações possibilita o intercâmbio de recursos entre PI em diferentes estágios de execução e, conseqüentemente, uma melhor decisão acerca da alocação de recursos para os objetivos desejados.

Isso não deve ser compreendido como garantia de recursos para todas as ações. A distância entre o início da elaboração do orçamento e sua execução tem prejudicado o planejamento estratégico¹⁷ do uso eficiente dos recursos disponíveis.

Cada secretaria do MJ dispõe de um ordenador de despesas responsável pela prestação de contas junto à Spoa. Com base no planejamento de gastos anuais, as secretarias solicitam recursos à Spoa que, por sua vez, encaminha o pedido à Secretaria Executiva com suas recomendações. Ao final do ano, com a liberação de parcela dos recursos contingenciados pela Secretaria de Orçamento Federal, a Spoa passa a dispor de considerável quantidade de recursos a ser rapidamente empenhada.

Nesse difícil contexto de planejamento financeiro, os relatórios mensais encaminhados pela Spoa, nos quais constam os prazos para que as unidades gastem os recursos, sob pena de serem repassados a

outras unidades, tornam-se ferramenta indispensável para o planejamento das demais secretarias.

O Projeto Bolsa Formação

Apresentação do projeto

O projeto Bolsa Formação foi concebido como uma ação destinada a promover a qualificação e valorização dos profissionais de segurança pública. Em uma

“O incremento remuneratório percebido por esses profissionais é um importante elemento para superar, ou ao menos remediar, reivindicações salariais, evitando ainda que eles busquem essa complementação em outras fontes, como serviços de vigilância privada.”

sucinta definição, o Bolsa Formação consiste em uma remuneração adicional, paga aos agentes de segurança pública, tendo como contrapartida a sua participação em cursos de formação ou de educação continuada habilitados pelo Ministério da Justiça.

O valor da bolsa recebida é uniforme para todos os beneficiários – R\$ 400 por

mês – independentemente da corporação a que pertence o profissional, do seu salário (desde que limitado ao valor estipulado) ou de quaisquer outras variáveis. Podem participar do Bolsa Formação os seguintes profissionais de segurança pública: policiais militares e civis, corpo de bombeiros, peritos, agentes penitenciários e guardas municipais. Para tanto, é necessário que o respectivo estado ou município da federação adira ao Pronasci.

Após o cadastramento e aprovação do benefício, o profissional recebe a bolsa pelo período de 12 meses. Após esse período, não há renovação automática, devendo ocorrer novo credenciamento, quando será analisado o cumprimento das condicionalidades, incluindo a conclusão de um curso habilitado.

A ação tenta resolver, por meio de duas frentes conjuntamente articuladas, o problema da desmotivação, da pouca valorização e da baixa qualificação desses profissionais. O incremento remuneratório percebido por esses profissionais é um importante elemento para superar, ou ao menos remediar, reivindicações salariais, evitando ainda que eles busquem essa complementação em outras fontes, como serviços de vigilância privada.

A grande inovação do Bolsa Formação é atrelar o benefício pecuniário à qualificação profissional obrigatória. Essa conjugação deve ser compreendida como o cerne indissociável do projeto. Trata-se de uma engenhosa manobra de política pública, que gera grande incentivo aos profissionais, para que eles frequentem os cursos de formação ou de educação continuada, proporcionando melhoria cultural e de qualificação desses trabalhadores.

Um ponto que merece reflexão no projeto é que o valor da bolsa não é

proporcional ao número de programas educacionais concluídos pelo profissional. Isso significa que o benefício terá valor fixo independentemente do número de cursos (cumprida a exigência mínima de um a cada 12 meses). Em princípio, pode-se afirmar que esse aspecto não cumulativo do projeto gera desestímulo à busca por qualificação por parte desses profissionais, e se não seria o caso de instituir um benefício gradual, que cresce juntamente com o número de cursos que o profissional se dispuser a fazer. Essa, todavia, é uma hipótese que merece mais investigação.

O Bolsa Formação pode ser considerado um projeto central e estratégico do Pronasci. Em 2009, do total de recursos – cerca de R\$ 1,4 bilhão – inicialmente previstos para o programa, R\$ 620 milhões (44%) foram destinados ao Bolsa Formação¹⁸.

Conforme o art. 10 do Decreto 6.490/08, são exigências para participação no Bolsa Formação: 1) receber salário bruto de até R\$ 1.700,00; 2) não ter cometido nem ter sido condenado pela prática de infração administrativa grave ou não possuir condenação penal nos últimos cinco anos; e 3) frequentar, a cada doze meses, ao menos um dos cursos oferecidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) ou pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do MJ.

No que tange aos cursos disponíveis aos profissionais, merece destaque o empenho e avanço no sentido de promoção da educação a distância. Trata-se, aliás, de um caso que revela a importância das tecnologias de informação na superação de barreiras para a qualificação profissional. Considerando a abrangência do território nacional e a necessidade de atender à demanda educacional de diversas

regiões do país, a educação a distância parece se apresentar como uma solução natural.

Para a realização desses cursos, a Senasp fez parceria com a Academia Nacional de Polícia para a criação da Rede Nacional de Educação a Distância. Conforme descrito no sítio do MJ, “com a implementação da Rede, iniciou-se novo paradigma, em que a Senasp passou a exercer o papel de efetivo órgão condutor dos processos de educação em segurança pública, promovendo a articulação das academias, escolas e centros de formação e aperfeiçoamento dos operadores de segurança pública, obviamente em um quadro de respeito aos princípios federativos”¹⁹. Em conformidade com o MJ, a rede está implantada em todos os estados brasileiros, com mais de duas centenas de telecentros que garantem o acesso dos profissionais aos cursos *on-line*.

Contexto e decisão de criar a política (entrada na agenda governamental)

A articulação realizada pelo ministro da Justiça foi citada como impulso fundamental para a concretização do Pronasci, além do acúmulo de experiências prévias, que possibilitou avanço no sentido da consolidação de projetos como o Bolsa Formação.

Em 2007, ganhou força a ideia de se estabelecer um piso salarial unificado para as categorias de policiais, bombeiros, peritos e guardas municipais. O MJ dispunha de recursos para realizar tal ideia, mas havia dificuldades financeiras nos níveis estadual e municipal, além da falta de apoio político. Assim, restava ao ministério esboçar, dentro de um período relativamente curto, um projeto que

contemplasse o uso desses recursos para o aumento remuneratório proposto.

Inicialmente foi considerado o repasse direto de uma bolsa para os profissionais, sem contrapartidas. Entretanto, diagnósticos feitos pela área de educação da Senasp apontavam para um segundo problema: a ausência de formação adequada dos profissionais de segurança pública. Mais ainda, verificou-se que muitos profissionais que trabalhavam fora das regiões metropolitanas se encontravam à margem dos processos de capacitação e qualificação profissional. Da conjugação das diretrizes do programa (valorização dos profissionais de segurança pública) com esses diagnósticos foi gerado um modelo que incorporaria educação à concessão de bolsas – o Bolsa Formação.

Processo de formulação

Dentro da própria Senasp havia ideias variadas para a estrutura do projeto. Alguns defendiam escalonamento de benefícios, respeitando a hierarquia das corporações. Embora essa fórmula tenha prevalecido nos primeiros meses de implementação, o baixo número de bolsas efetivamente concedidas (763 em um universo de três mil solicitações) ensejou uma revisão do projeto, que passou a contemplar uma bolsa de valor único para todos os profissionais que percebessem remuneração abaixo de R\$ 1.400 (posteriormente esse limite foi aumentado para R\$ 1.700).

O cálculo da remuneração também foi ponto de discussão na fase de formulação da política. Preferiu-se considerar, para fins do teto da remuneração, somente as gratificações permanentes de acordo com a Lei 8.112/90, não se considerando verbas de caráter indenizatório (auxílio-moradia e vale-transporte).

Processo de implementação

O modelo de gestão adotado apresenta estrutura flexível, havendo margem para estados e municípios adaptarem o projeto ao contexto local. Foi construída uma cooperação entre governo federal e os GGIM e os GGIE, sendo os gabinetes responsáveis pela gestão local. Inicialmente, é designado um representante de cada corporação profissional, responsável por conferir se os candidatos cumprem os requisitos para participação no projeto. Em um segundo momento, o gestor estadual consolida e verifica a validade dos dados. O gestor federal, por sua vez, tem o papel de homologar as decisões tomadas, realizando a interface com a Caixa Econômica Federal para o pagamento da bolsa (a “estrutura triangular”, ver item 4.5 abaixo).

A área de tecnologia de informação teve papel ativo na implementação do projeto, com o desenvolvimento de sistemas customizados para gestão e monitoramento do Bolsa Formação. A implementação do Simap/Sisfor permitiu o aprimoramento da gestão do projeto.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci (Simap) é uma ferramenta pela qual se busca consolidar informações relevantes sobre o programa, facilitando sua gestão e monitoramento. Consoante o relatório de avaliação apresentado pela FGV Projetos (ver item 4.5 abaixo), o sistema representa um choque de inteligência estratégica, sendo uma fundamental ferramenta integradora de dados. No âmbito do Simap, foi criado o Sistema Projeto Bolsa Formação (Sisfor), no qual os profissionais de segurança pública se cadastram e pleiteiam o benefício da bolsa, e os gestores estaduais e federais analisam as informações recebidas.

A implementação do Bolsa Formação em um território pode ser decomposta nas seguintes fases:

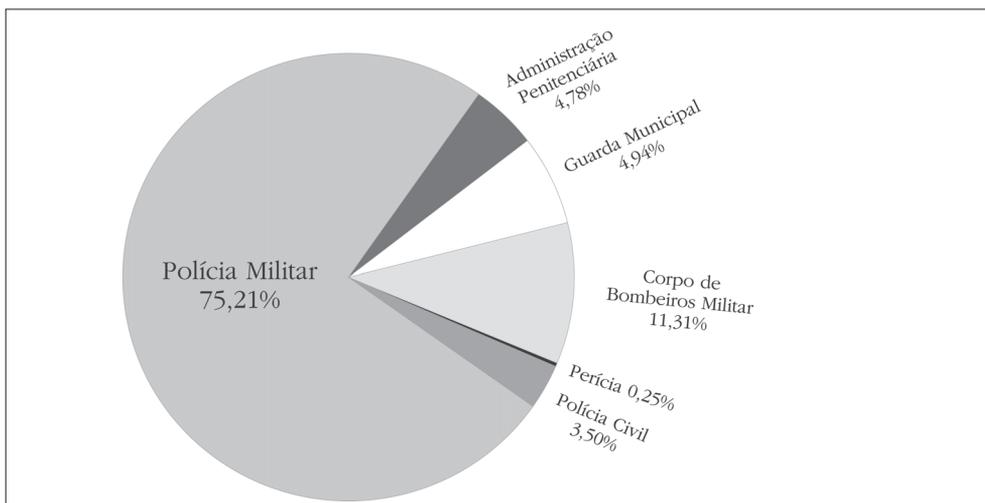
- Contratação com governo estadual ou municipal (Termo de Adesão);
- Elaboração de diagnósticos referentes ao número de policiais;
- Assinatura de convênios com as secretarias estaduais de segurança pública; e
- Monitoramento contínuo da participação dos profissionais de segurança pública nos cursos.

Entretanto, nem sempre há coerência entre o planejamento e a disponibilização dos recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais. Por exemplo: Apesar da relevância do Bolsa Formação no orçamento do Pronasci, foi constatada a ausência de corpo de servidores efetivos dedicados exclusivamente ao projeto (quase a totalidade de colaboradores eventuais, contratados temporários ou comissionados), o que contribui para a alta rotatividade do quadro de pessoal.

Em março de 2009, o Bolsa Formação beneficiava quase 150 mil profissionais de segurança pública, distribuídos conforme o gráfico 1. Deve-se ressaltar o fato de que cerca de 75% dos beneficiados são policiais militares.

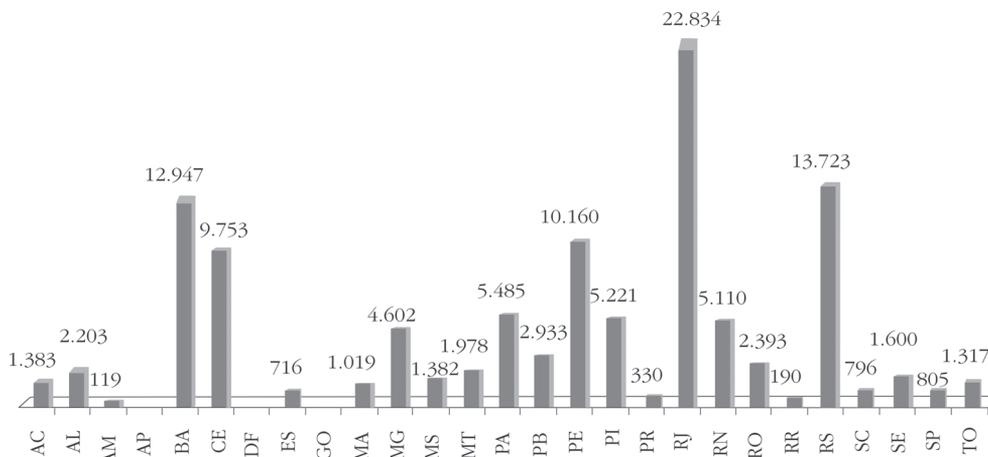
O Gráfico 2, por sua vez, mostra a distribuição dos beneficiados do Bolsa Formação por unidade da federação no mesmo período. Os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul apresentam maior índice de beneficiados. Isso se deve ao alto número de policiais recebendo salários abaixo da faixa estabelecida pelo projeto.

A respeito dos desafios e metas futuras, os principais atores entrevistados (em especial da Secretaria Executiva) revelaram uma preocupação com a continuidade do Bolsa Formação após o término do atual



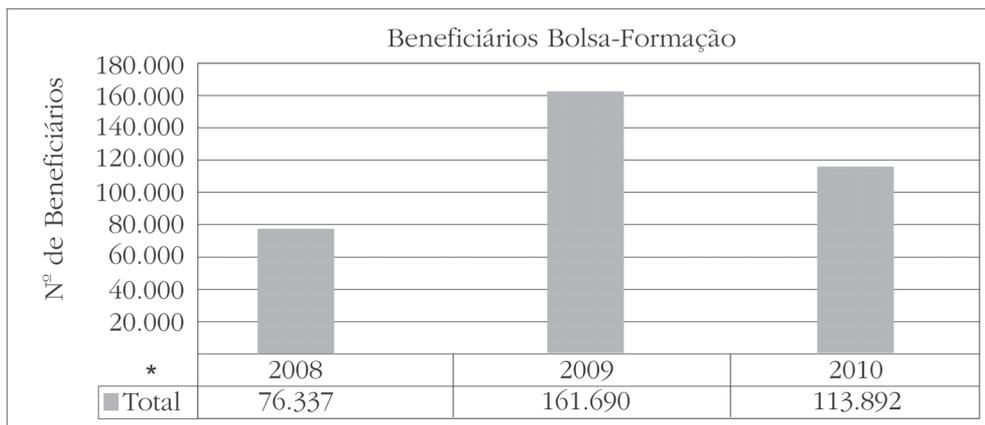
Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça – Sistema Nacional do Projeto Bolsa-Formação

Gráfico 1: Distribuição das Bolsas-Formação por corporações de segurança pública – Fev 2009



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça

Gráfico 2: Número de beneficiados pelo Projeto Bolsa-Formação por Unidade da Federação – Fev 2009



Fonte: Secretaria Executiva do Pronasci – Ministério da Justiça

* Os dados de 2010 contabilizam os beneficiários até 31 de julho.

Gráfico 3: Valorizando do profissional e segurança pública Bolsa-Formação – o governo em contato direto com os policiais

governo. No lado dos profissionais beneficiados, a bolsa parece ter sido incorporada à remuneração fixa, o que torna esses atores um grupo de pressão relevante para manutenção da política.

Controle, monitoramento e avaliação

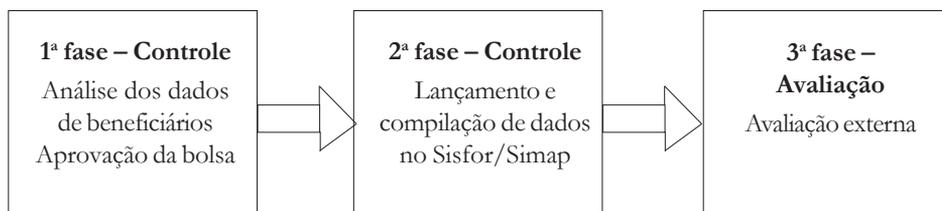
Considerando a relevância do Bolsa Formação para o Pronasci, os atores envolvidos empenharam-se na construção de um sistema de controle e avaliação. A partir de análise conjunta das informações coletadas, foi possível identificar três esferas ou âmbitos desse sistema que, agindo de

maneira interligada, tentam realizar o acompanhamento do projeto.

A primeira etapa do sistema constitui um mecanismo de controle conjugado à implementação do Bolsa Formação. Trata-se do procedimento adotado para a aprovação e pagamento das bolsas, envolvendo os atores relevantes de praticamente todos os níveis de governo envolvidos.

O objetivo inicial era de que os dados e informações individuais dos profissionais fossem analisados e monitorados pelos gestores locais e pelos representantes institucionais das corporações, mais próximos dos beneficiados e com mais

Etapas do Controle e Avaliação



chances de detectar eventuais fraudes. Conforme a descrição constante da página do Bolsa Formação:

“Para gerir o Projeto Bolsa Formação o estado [ou município] nomeará um gestor estadual e cinco representantes de instituições de segurança pública e justiça criminal que farão parte de uma coordenação estadual intersetorial. O grupo que for definido verificará a idoneidade das informações cadastradas e sua homologação, além de promover a articulação com o governo federal”²⁰.

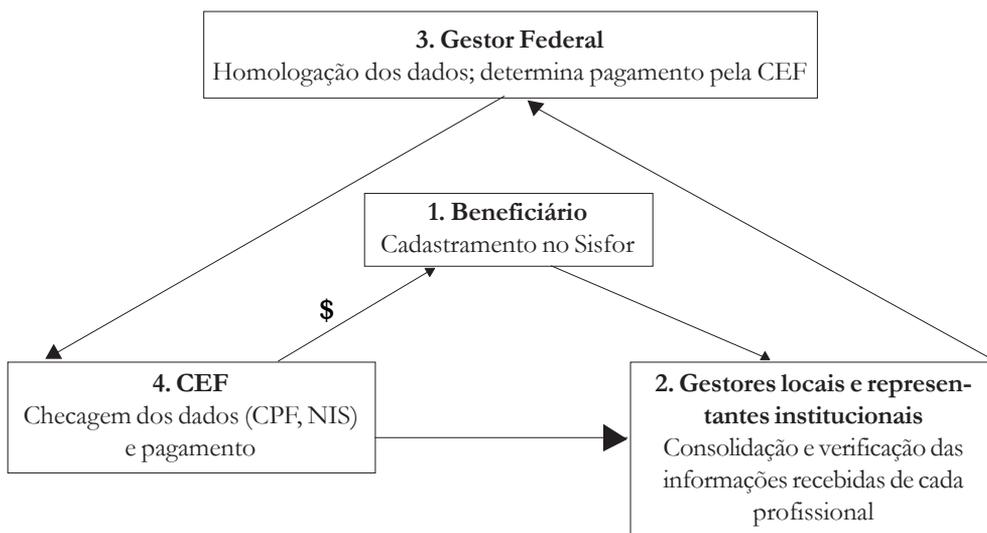
Já aos gestores federais caberia a função de compilar as informações de todos os habilitados e verificar eventuais inconsistências, homologando o resultado e determinando o pagamento do benefício pela Caixa Econômica Federal. O esquema abaixo fornece uma descrição visual de tal controle, identificando o papel dos atores no sistema.

A segunda etapa do sistema de controle é o lançamento dos dados e informações no Simap/Sisfor. Esses sistemas foram aprimorados durante o processo de desenvolvimento, o que possibilitou a elaboração de relatórios consolidados e tornando-se importante ferramenta de controle dos gestores.

Por fim, mencionamos a avaliação externa do Bolsa Formação, contratada pelo Ministério da Justiça a uma consultoria externa. O trabalho de avaliação realizado pode ser dividido em dois blocos. Num primeiro, a consultoria realizou um trabalho de avaliação de todo o Pronasci, incluindo o conjunto completo de suas ações²¹.

Já o segundo trabalho foi uma avaliação qualitativa específica do Bolsa Formação, por questionário enviado por e-mail a todos os profissionais que recebem o benefício. No total, foram obtidas 23.540 respostas, com membros de todas as corporações. Ao final, foi feita avaliação de conteúdo do conjunto de respostas. No geral, as opiniões dos beneficiados sobre o programa são

Sistema de aprovação e controle de bolsas



positivas. A principal crítica, contudo, foi referente ao contexto da segurança pública nos estados. No relatório, são inclusas diversas manifestações dos beneficiários com relação ao projeto. Os principais tópicos são a valorização profissional e a melhoria do serviço de segurança pública.

Mulheres da Paz

Apresentação do projeto

O projeto 'Mulheres da Paz' tem como objetivo capacitar lideranças femininas que moram em territórios com alto índice de violência e criminalidade, para que elas ajudem jovens em situação de risco e vulnerabilidade social. Tais mulheres são responsáveis, entre outras tarefas, por encaminhar os membros da comunidade aos demais projetos desenvolvidos pelo Pronasci como essa iniciativa e o 'Reservista-cidadão'.

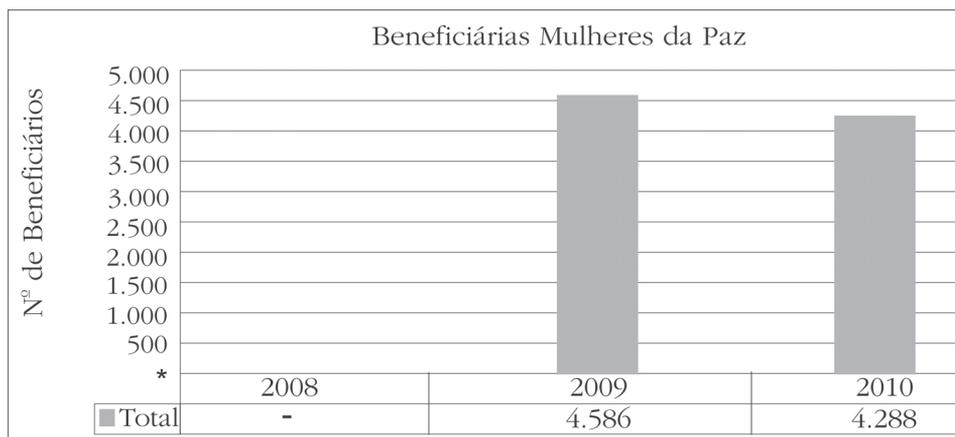
As mulheres da paz são escolhidas por meio de processos seletivos públicos realizados pelos gestores locais (municípios ou estados), com base em critérios definidos como relevantes para o projeto (escolaridade, reconhecimento como liderança

comunitária, residência em locais identificados como foco do Pronasci). As mulheres selecionadas passam por treinamento em temas como cidadania, direitos humanos e mediação de conflitos.

O trabalho consiste em visitar as famílias da comunidade para identificar casos de violência, abusos, uso de drogas, evasão escolar, entre outros. Os casos são registrados e encaminhados às equipes multidisciplinares e para os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), responsáveis por tentar minorar os problemas e promover a reinserção dos jovens na comunidade por meio de atividades culturais, educativas e de capacitação profissional.

A equipe multidisciplinar e os gestores locais também são responsáveis pelo registro das informações no SIMPaz – sistema desenvolvido pelo MJ para o acompanhamento e controle do projeto –, que permite a coleta dos dados referentes ao cumprimento das tarefas pelas mulheres da paz.

Cada uma das mulheres participantes recebe mensalmente uma bolsa de R\$ 190, desde que cumpra as metas estabelecidas



Fonte: Secretaria Executiva do Pronasci – Ministério da Justiça

* Os dados de 2010 contabilizam as beneficiadas até 31 de julho.

Gráfico 4: Mulheres em Ação – Mulheres da Paz

pelo gestor local. Além da bolsa, as mulheres da paz têm a oportunidade de participar de cursos profissionalizantes que lhes possibilitem realizar uma atividade produtiva sustentável.

Contexto e decisão de criar a política (entrada na agenda governamental)

Um dos fatores mais relevantes para a entrada do tema na agenda governamental foi a interlocução do MJ com grupos da sociedade civil. No começo de 2007, foram realizados colóquios temáticos, envolvendo governo, academia e sociedade civil, entre os quais mereceu destaque um encontro que tratou especificamente do papel das mulheres nessa nova fase de atuação do poder público no combate à violência. Além disso, na discussão com grupos como as “Mães de Acari” e a Central Única de Favelas (Cufa) foi levantado o conceito de comunidades “materno-centradas”, o que significa que a figura das mães carrega grande carga de respeito nas periferias metropolitanas.

Com base nesse conceito, é elaborado um primeiro projeto chamado “Mães Ouvidoras”, que posteriormente deu origem ao ‘Mulheres da Paz’.

Processo de formulação

A formulação do projeto ocorreu em diferentes fases. Tendo como base a ideia inicial das ‘Mães ouvidoras’, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional contemplando o nome inicial “Mães da Paz”, juntamente com a proposta de criação do Pronasci, aprovada pela Lei 11.530/07. Em tal proposta, foi definido o grupo focal da atuação das mulheres envolvidas no programa como “jovens em situação de vulnerabilidade social e em conflito com a Lei”²².

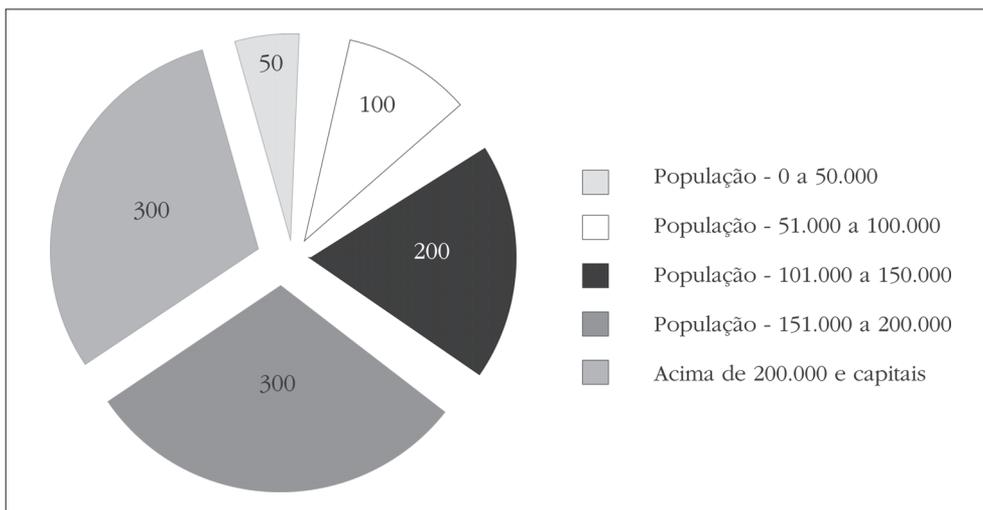
Nesse ponto, o nome ‘Mães da Paz’ foi colocado em questionamento pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e por parte da militância de defesa dos direitos das mulheres, sob o argumento de que o termo ‘mães’ limitava o papel dessas mulheres na sociedade e de que a assistência aos jovens é obrigação do Estado e não de mulheres da sociedade civil. Esse primeiro obstáculo teve como resultado prático a troca do nome para “Mulheres da Paz”, pela Medida Provisória, nº 416, de 2008.

O passo seguinte foi o lançamento do projeto em Brasília, em dezembro de 2007, com a participação de 200 mulheres originárias de regiões metropolitanas que constituem o foco territorial do Pronasci. No encontro, foi delineado o perfil sociodemográfico das futuras participantes do programa (foco territorial e etário; os critérios de seleção e as contrapartidas esperadas das mulheres que recebem bolsa etc.).

Inicialmente, foi imaginado um modelo de gestão federal para o Mulheres da Paz. Nele, tanto a seleção quanto o acompanhamento das mulheres participantes seria realizado pelo Ministério da Justiça. No entanto, a escassez de recursos humanos e a falta de capilaridade exigiram modelo de gestão a partir de convênios, descentralizando a ação para estados e municípios.

Sobre a divisão territorial, optou-se pela seleção baseada na estrutura demográfica dos diferentes territórios. Na prática esse número tem variado bastante, em função da disponibilidade de recursos e das especificidades locais.

Após definir o modelo de gestão, foi preciso construir um sistema de gerenciamento de informações que possibilitasse o acompanhamento e o controle das ações. No caso do Mulheres da Paz, foi dado



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça

Gráfico 5: Distribuição de Mulheres da Paz por região segundo população

prazo exíguo para o desenvolvimento de um sistema que permitisse o cadastro das mulheres selecionadas e capacitadas, além do acompanhamento, por parte do gestor federal, do cumprimento das metas estipuladas. Esse sistema foi batizado de SIMPaz.

Processo de implementação

Após a definição dos focos prioritários para as ações do Pronasci, foram identificados 25 territórios com mais de 50 mil habitantes, sendo iniciadas as negociações com estados e municípios para a celebração dos convênios que definiam a execução do projeto Mulheres da Paz. No momento da negociação do convênio são definidos os territórios para os quais se destinam as ações do projeto.

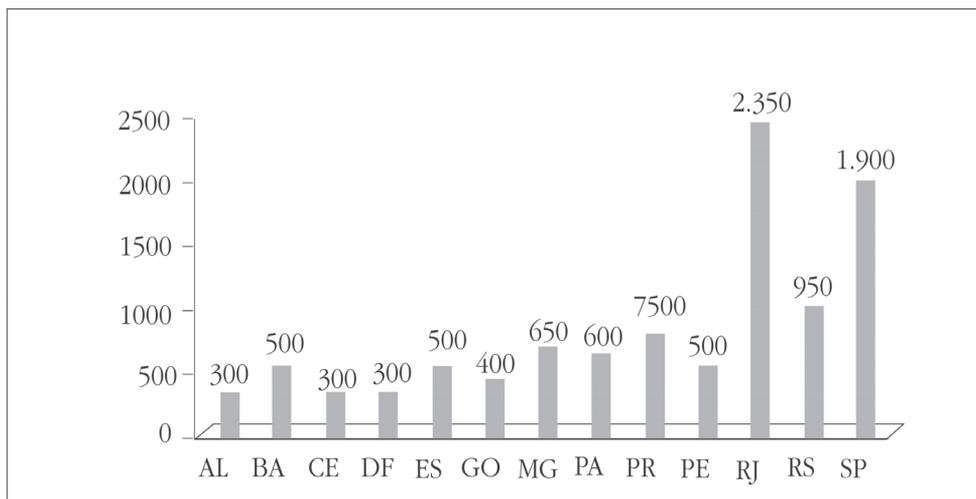
No primeiro momento do projeto, apenas dois estados (Rio de Janeiro e Acre) conveniaram-se diretamente com o governo federal por meio da Senasp, recebendo recursos, seguidos de Pernambuco.

A execução do projeto ocorre de maneira descentralizada com supervisão da

Senasp pelo SIMPaz. Os convênios firmados entre os entes federados e o MJ estabelecem como responsabilidade dos gestores locais: a) identificação e seleção das mulheres da paz; b) estruturação física e pessoal de equipe multidisciplinar; c) capacitação das mulheres da paz; e d) desenvolvimento das atividades de resgate e reeducação dos jovens em situação de risco social e em conflito com a lei.

Cabe ao MJ o acompanhamento da gestão local dos recursos por meio do SIMPaz, e, após a comprovação do cumprimento das metas negociadas, o repasse das bolsas, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Tal qual o caso do Bolsa Formação, a comunicação se dá de forma triangular entre os entes federados conveniados, a secretaria e a CEFaixa Econômica Federal (CEF).

A opção de descentralização da gestão do projeto permite a atuação conjunta dos entes federados e o comprometimento de todos para o alcance dos objetivos, além de possibilidade melhor adequação aos



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça

Gráfico 6: Estimativa de distribuição de Mulheres da Paz por região

casos particulares. Os gestores locais têm contato contínuo com a Senasp e, em alguns casos, recebem capacitação para gerir e administrar o projeto.

Foram identificadas deficiências na relação entre os gestores federais e a Spoa do MJ, evidenciadas pela incerteza quanto aos recursos disponíveis e pela ausência de planejamento de dotações para o projeto. Em março de 2009, não estavam previstas dotações orçamentárias para o projeto no exercício, e havia apenas uma referência ao valor empenhado no ano de 2008 (R\$ 32.065.643,94), quando as ações ainda estavam bastante incipientes. Dessa forma, o orçamento destinado ao Mulheres da Paz parece depender fortemente da articulação da Senasp para obter parcela do orçamento de outras ações do Pronasci.

Controle, monitoramento e avaliação

O gestor local é responsável por grande parte do controle do projeto: contratação da empresa, monitoramento

do processo de seleção e capacitação das mulheres; e acompanhamento dos trabalhos e registro das informações no SIMPaz. Uma deficiência a ser apontada é o fato de o gestor federal ter acesso apenas às informações cadastradas pelos gestores locais, sem uma forma de controle efetivo da veracidade e acuidade dos dados.

No início dos trabalhos, as equipes multidisciplinares locais são responsáveis por assessorar as mulheres da paz em seu trabalho com a comunidade e fazer a interlocução com os outros projetos. Posteriormente, tais equipes devem produzir relatórios para o gestor local, responsável pela verificação do cumprimento das metas de contrapartida estabelecidas para cada mulher e pelo registro dos dados no SIMPaz.

Uma vez que o gestor local comprove o cumprimento das metas individuais, deve-se repassar as informações ao gestor federal (Senasp), responsável pela homologação e emissão da ordem de pagamento para a CEF.

Com o objetivo de garantir a efetividade e a transparência na implementação do Projeto Mulheres da Paz, o monitoramento e o acompanhamento das ações visa assegurar que o benefício seja repassado às mulheres que atendam às condições do projeto. Os gestores dos estados e dos municípios fazem o acompanhamento do projeto por meio das seguintes atividades²³:

- Reuniões quadrimestrais com os gestores locais do projeto;
- Reuniões com as beneficiárias do projeto;
- Ações *in loco* e a distância, realizadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública por meio da Comissão Nacional de Acompanhamento e Monitoramento do Projeto conforme critérios e parâmetros estabelecidos;
- Auditorias e ações de fiscalização realizadas pelas instituições de controle interno e externo do poder executivo; e
- Auditorias por meio de análise das bases de dados e sistemas no âmbito estadual, municipal e/ou federal, que permitem identificar duplicidades, divergências de informação de renda, entre outras.

A principal ação de acompanhamento do projeto Mulheres da Paz são reuniões quadrimestrais, reunindo todos os gestores locais, em que são expostas as principais dificuldades, obstáculos e resultados do programa nos estados e municípios. Em 2008, foram realizadas duas reuniões desse tipo, em Brasília, evidenciando que a principal debilidade do projeto, naquele momento, era a falta de capacitação dos gestores locais, o que levou a secretaria a oferecer cursos de capacitação para diversas equipes.

No que se refere à avaliação externa, a principal iniciativa é o contrato com uma consultoria externa para avaliar o Pronasci

em seu conjunto. Contudo, até o período mencionado não havia avaliações específicas do Mulheres da Paz (possivelmente devido ao momento ainda inicial das ações do projeto).

Comparação dos projetos e análise de elementos teóricos

Concluídas as apresentações dos projetos, realizamos nesta parte final uma comparação entre seus principais elementos constitutivos ou características, alinhando-os com alguns conceitos ou abordagens teóricas utilizadas no âmbito da administração e políticas públicas. O quadro a seguir apresenta um resumo dessa comparação.

Os dois projetos analisados apresentam fortes componentes de coordenação na sua implementação. O Bolsa Formação demandou a constituição de uma vasta rede intergovernamental composta pelos agentes beneficiários, por gestores locais de cada corporação e pelos diversos agentes em nível federal responsáveis pela operacionalização do programa. Para o correto funcionamento, foi necessário estabelecer regras de atuação, distribuir recursos e construir mecanismos coletivos de decisão, controle e retroalimentação.

O Mulheres da Paz, por sua vez, tem como característica, além da coordenação em nível inter e intragovernamental, a participação de atores como organizações não governamentais, movimentos sociais e associações de vítimas da violência. Isso confere um caráter singular ao projeto, pela necessidade de articulação da atuação estatal com outras organizações sobre as quais os gestores não têm governabilidade (embora seja adequado dizer que tais organizações, em geral, possuem objetivos comuns ou convergentes com as metas do projeto). Nesse cenário complexo, o grande

Projeto Característica / fator analisado	Mulheres da Paz	Bolsa-Formação
Dimensões da coordenação política	Intra, inter e extragovernamental	Intra e intergovernamental
Entrada na agenda governamental	Inovação; atendimento a demanda da sociedade civil	Janela de oportunidade
Formulação e implementação	<i>Bottom-up</i> ; incrementalismo	<i>Top-down</i> ; incrementalismo
Controle, avaliação e monitoramento	Sistema de controle abrangente (SIMPaz, relatórios das equipes multidisciplinares); monitoramento sistemático (reuniões quadrimestrais); avaliação não expressiva	Sistema de controle abrangente (estrutura triangular, Sisfor); monitoramento não expressivo; avaliação restrita (contratação externa)
Continuidade da política	Desafio da institucionalização; público-alvo como instrumento de pressão	Desafio da institucionalização; público-alvo como instrumento de pressão

desafio passa a ser a criação de espaços públicos efetivos de negociação, que garantam a discussão dos problemas por todos os atores envolvidos, em uma tentativa de atuação sinérgica.

No que tange à entrada do problema na agenda governamental, os projetos apresentaram características semelhantes. Todavia, o Bolsa Formação revelou-se mais claramente um exemplo de “janela de oportunidade”. Conforme o modelo de fluxos múltiplos ou “*multiple streams framework*”, uma janela de oportunidade é aberta quando os fluxos de problemas (“*problem stream*”), de políticas públicas ou soluções (“*policy stream*”) e de política (“*political stream*”) se encontram²⁴. No caso do Bolsa Formação, foi possível identificar esses três componentes: o problema da segurança pública, baixos salários e desmotivação dos profissionais; os modelos alternativos de segurança preconizados para a 15ª edição dos Jogos Pan-americanos (*polícies*); e a conjuntura política favorável (*politics*). A conjugação desses fatores abriu uma janela de oportunidade que possibilitou a adoção de alternativas

ao modelo de segurança pública praticado até então.

A entrada na agenda do programa Mulheres da Paz se deu não só para atender às demandas de grupos sociais, mas também como uma inovação que buscou aliar o papel de líderes comunitárias das mulheres à política de prevenção e mitigação da violência.

A formulação e implementação do Bolsa Formação aproximaram-se de um modelo *top-down*, no qual há clara separação entre esses dois momentos (Sabatier, 1986), notadamente pela incapacidade participativa dos estados federados à época da tentativa de estabelecimento de um piso salarial unificado. O Mulheres da Paz, por sua vez, nasce de amplo diálogo com atores envolvidos, contribuindo assim para o avanço do pacto federativo, aproximando-se mais de uma abordagem *bottom-up*.

O Bolsa Formação, por limitação ou rejeição dos estados federados à época de sua concepção – financeira e/ou política – reforçou o papel do governo federal na fase de formulação desse projeto – fato propulsor da prevalência da abordagem

top-down. Em contrapartida, a limitação do governo federal quanto à capilaridade e à disponibilidade de recursos específicos para o Mulheres da Paz em sua criação, além do maior processo participativo, explica a característica marcadamente *bottom-up* na implementação deste, resultando na descentralização para estados e municípios.

Ademais, nos dois casos puderam ser identificados elementos de incrementalismo ou comparações limitadas sucessivas²⁵. No Bolsa Formação, isso é evidenciado pela inviabilidade do projeto inicial, o que levou à necessidade de sua revisão. Já no Mulheres da Paz, as diferentes fases de desenvolvimento do projeto resultaram em um surgimento mais lento e cadenciado.

Quanto aos sistemas de controle, monitoramento e avaliação, os projetos apresentam uma característica muito semelhante. Pode-se afirmar que o controle é o ponto forte nos dois casos, com sistema integrado de intercâmbio de informações, o que é especialmente relevante, tratando-se de políticas que demandam descentralização de recursos e atuação interfederativa. No caso do Bolsa Formação, percebe-se que o controle tem como principal objetivo certificar que os recursos serão de fato ofertados para o seu público-alvo – profissionais que cumprem os requisitos para recebimento das bolsas. No Mulheres da Paz, além disso, há a verificação das metas de trabalho pelos grupos interdisciplinares.

O monitoramento²⁶, por sua vez, é um elemento que se mostrou mais presente no caso do Mulheres da Paz, especialmente se considerar as reuniões quadrimestrais feitas pelo órgão central com os gestores locais, nas quais são relatados acontecimentos relevantes e planejados os próximos passos²⁷. No Bolsa Formação,

os relatos coletados e as pesquisas não indicaram ações relevantes no sentido de monitoramento do programa, embora, considerando os seus objetivos (motivação e aumento da remuneração dos profissionais), pode-se argumentar que o sistema de controle já realize parcela da tarefa de monitoramento (ao controlar, por exemplo, o número de profissionais que realizam os cursos e que recebem as bolsas).

O sistema de avaliação²⁸ encontrava-se em estágio mais avançado no caso do Bolsa Formação. É importante destacar, porém, que o projeto precisa avançar na construção de indicadores que permitam aferir com maior precisão o seu impacto. Conforme relatado, os principais indicadores utilizados para avaliação são o número de profissionais beneficiados e o grau de satisfação, analisado pelo trabalho da FGV Projetos. São obviamente dados relevantes, mas seria importante ampliar essa base avaliativa, a fim de tentar indagar, por exemplo, quais os impactos dos cursos na atuação profissional desses trabalhadores e quais os impactos do benefício pecuniário na gestão de recursos humanos das corporações (rotatividade de profissionais, número de profissionais que trabalham em um segundo emprego, como vigilância privada).

No Mulheres da Paz, até mesmo pelo momento incipiente pelo qual passava o programa à época da pesquisa, não estava explicitamente delineado como seria feita a avaliação da política. Nos dois casos, entretanto, pode-se dizer que a avaliação do projeto não foi pensada desde o início no momento da formulação, o que confirma a prática brasileira nesse sentido. Aqui também, a construção de indicadores de avaliação será um desafio para os gestores do projeto. Considerando que o principal papel das mulheres da paz é atuar como lideranças

comunitárias e encaminhar jovens e outros para serviços e programas sociais do Estado, é uma tarefa complexa tentar responder qual o efetivo impacto dos trabalhos dessas mulheres em suas comunidades.

Por fim, nos dois casos, a continuidade do programa passa atualmente pelo desafio de sua institucionalização. Existe uma visão partilhada por muitos gestores de que tal prática, por sua vez, depende da existência de mecanismos de avaliação legítimos que comprovem a efetividade do programa, a exemplo do que ocorreu com o Programa Bolsa-Família do governo federal. Outro fator relevante para a continuidade do programa, na visão desses atores, seria a aprovação e adesão do público-alvo, que constituiria o principal grupo de pressão e defesa do programa em governos futuros.

A partir da análise realizada, pode-se afirmar que os dois projetos evidenciam e

confirmam a principal inovação do Pronasci, que é aliar à repressão os elementos de prevenção e proteção social. Trata-se de propostas que trazem consigo uma promessa de abordar o tema da segurança pública de forma diferenciada, valorizando os profissionais responsáveis e obtendo o apoio e colaboração da sociedade. Embora seja cedo para contabilizar a totalidade de seus resultados, o apoio e a defesa dos agentes e beneficiários entrevistados revelam que as ideias podem ser consideradas, no mínimo, parcialmente acertadas. Em contrapartida, o estudo dos projetos também revela a presença de algumas fragilidades características da forma de gestão de políticas públicas usualmente realizadas no país.

(Artigo recebido em fevereiro de 2010. Versão final em dezembro de 2011).

Notas

* Os autores são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lotados em diferentes órgãos da Administração Pública Federal.

¹ O modelo utilizado foi proposto por Ripley (1995), que divide o ciclo de políticas públicas em agenda setting, formulation and legitimation of goals and programs, implementation, evaluation e decisions about the future.

² Na abordagem top-down, a decisão de formulação e implementação de determinada política pública se dá nos níveis hierárquicos superiores da burocracia, cabendo aos implementadores diretos da política pública uma participação mais tímida, quando existente, no planejamento das decisões (OLIVEIRA, 2006).

³ No sentido proposto por Guy Peters (PETERS, 2004).

⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s.d.

⁵ Disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID5786673656AF443A90A3845457D8243APTBRIE.htm>]. Acesso em: 20.11.2010.

⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009.

⁷ IPEA, 2003.

⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009.

⁹ Disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9EECF55F2604PTBRIE.htm>]. Acesso em 20.11.2010.

¹⁰ Sítio do Ministério da Justiça, disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMIDF0B0F86950A04E478D6229323A4336F9PTBRIE.htm>]. Acesso em: 20.11.2010.

¹¹ A Constituição Federal de 1988 manteve a competência estadual no art. 144, § 6º.

¹² Gabinete de Gestão Integrada Municipal é o principal instrumento de articulação entre a polícia e a sociedade. Grupo composto por membros das secretarias municipais envolvidas no Pronasci, que tem por objetivo realizar ações integradas de combate à violência com o apoio de equipes multidisciplinares compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos. Os GGIM constituem um espaço de articulação entre as diferentes forças de segurança – polícias civis, militares, bombeiros, guardas municipais, secretarias de segurança pública – e a sociedade.

¹³ SOUZA, 2009.

¹⁴ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA4C659C5ITEMID7015C02E10C24058877BEB931D5D3594PTBRIE.htm>. Acesso em: 22/11/2010.

¹⁵ Acerca do Programa Territórios de Paz ver [<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3FD1029CITEMID3442470E4A084A0CB5BC9153D9585A0CPTBRIE.htm>]. Acesso em: 12.01.2010.

¹⁶ Disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3FD1029CITEMIDFA34A8C4A1F14C2BBECEF60C7C0A2ACPTBRIE.htm>]. Acesso em: 22/11/2010.

¹⁷ Esses valores não consideram os cortes posteriores feitos na Lei de Orçamento Anual e no Decreto de Contingenciamento.

¹⁸ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMIDD9B26EB2E3CD49B79C0F613598BB5209PTBRIE.htm>. Acesso em: 14.11.2010.

¹⁹ Disponível em: [<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ6D5A37BFITEMIDE6550B91F78E48FF815C5DA77D82471DPTBRIE.htm>]. Acesso em: 12.01.2010.

²⁰ Tivemos acesso a dois documentos dentro desse escopo, um datado de dezembro de 2008 e que inclui uma revisão de todo o programa até essa data, além de uma atualização desse relatório realizada em janeiro de 2009.

²¹ Projeto Executivo do Programa Mães da Paz, 2008.

²² Disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ34F31E13ITEMID9162F3CADA134E198087CF10E878C8ACPTBRIE.htm>]. Acesso em: 22/11/2010.

²³ Kingdon, 1995.

²⁴ Conforme a concepção do incrementalismo, o número de opções disponíveis ao policy maker vai se reduzindo gradualmente, com o desenvolvimento e as mudanças na política pública. Já na abordagem de “comparações limitadas sucessivas”, a escolha das políticas públicas dentre as disponíveis revela as preferências dos atores, reduzindo o número de alternativas disponíveis (LINDBLUM, 1959).

²⁵ Neste texto entendemos monitoramento como um acompanhamento rotineiro de indicadores relevantes e de ações da política, a fim de fornecer um cenário de ação e mapear as alternativas ao gestor. Nesse sentido Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza: “monitoring consists of continuous, routine supervision by managers of the development of programs and policies in relation to their goals and targets” (2006, p.21).

²⁶ Os pesquisadores acompanharam uma dessas reuniões, realizada no Rio de Janeiro em março de 2009.

²⁷ Acerca do conceito de avaliação: “generally speaking, evaluations are carried out by outside institutions through research studies which seek to answer specific questions, propose corrective measures and guide decision makers, managers and other participants in the processes of formulation and implementation. The objective of an evaluation may be to improve the quality of implementation processes or to reap results.” (VAITSMAN, Rodrigues e PAES-SOUZA, 2006, p. 23).

Referências bibliográficas

FLEURY, Sonia. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. Revista Instituciones y Desarrollo nº 12-13, 2002. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanha.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed.

INSTITUTO Cidadania. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. s.d. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID9BAA91074F7F4_DD3A2B63F1BF33F6B61PTBRIE.htm. Acesso em: 25.11.2010.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 7*. 2003.

LINDBLOM, Charles E. *The science of muddling through*. Public Administration Review, v. 19, p. 79-88, 1959.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. s.d. Disponível em: [<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>]. Acesso em: 22.12.2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Orientações para apresentação de projetos relativos a prevenção da violência e criminalidade no fundo nacional de segurança pública*. 2009. Disponível em: [<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B3B4B011C-215E-4C5C-BE42-C417B905A763%7D&ServiceInstanceID=%7BB78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745%7D>]. Acesso em: 20.11.2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Termo de Referência*. Gabinete de Gestão Integrada. s.d. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID9BAA91074F7F4DD3A2B63F1BF33F6B61PTBRIE.htm>. Acesso em: 25.11.2010.

OLIVEIRA, Jose Antonio Puppim de. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. RAP, Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

PETERS, B. G. *Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control*. Asia Pacific Journal of Public Administration 26, 3-16, 2004.

PROJETO Executivo do Programa Mães da Paz, 2008.

RIPLEY, Randall. Stages of the policy process. In: Daniel C. McCool. *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SABATIER, Paul. *Top down and bottom up approaches to implementation research*. Journal of Public Policy, n. 6, 1986.

SILVA, Pedro L.B. e MELO, Marcus A. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Cadernos NEPP, nº 48. Campinas: Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. *Federalismo no Brasil*. Palestra na ENAP para o Curso de Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília, 2009.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUZA, Rômulo. *The system for evaluating and monitoring social development programs and policies: the case of the Ministry of Social Development and the Fight against hunger in Brazil*. Brasília: UNESCO, 2006.

Resumo – Resumen – Abstract**As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz**

Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo

A partir do exame qualitativo de dados e informações coletadas, lastreado nas teorias do ciclo de políticas públicas, esse texto analisa duas recentes iniciativas do governo federal brasileiro na área de segurança pública – os projetos ‘Bolsa Formação’ e ‘Mulheres da Paz’, ambos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). A partir da descrição e reconstrução histórica desses projetos, tentamos realizar uma comparação entre alguns de seus principais elementos ou características, concatenando-os com conceitos e abordagens teóricas, a fim de trazer conclusões úteis à análise e formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas, segurança pública, Mulheres da Paz, Bolsa Formação.

Las nuevas propuestas para la seguridad pública en Brasil: un análisis comparativo de los proyectos Bolsa Formación y Mujeres de la Paz

Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo

A partir de un examen cualitativo de datos e informaciones colectados y fundados en las teorías del ciclo de políticas públicas, este texto analiza dos recientes iniciativas del gobierno federal brasileño en el área de la seguridad pública, los proyectos “Bolsa Formación” y “Mulheres da Paz”, ambos integrantes del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci). A través de la descripción y reconstrucción histórica de estos proyectos, tratamos de realizar una comparación entre algunos de sus principales elementos o características, concatenándolos con conceptos y abordajes teóricos, a fin de traer conclusiones útiles al análisis y formulación de políticas públicas.

Palabras clave: Políticas Públicas, Seguridad Pública, Mulheres da Paz, Bolsa Formação.

The new proposals for public security in Brazil: a comparative analysis of projects Training Scholarship and Woman of the Peace

Verônica Sánchez da Cruz Rios; Marcos Cerqueira; Pedro Assumpção Alves e Daniel Gama e Colombo

Based on a qualitative analysis of the data and information gathered and using a public policy cycle approach, this paper aims to examine two recent initiatives of the Brazilian federal government to improve public security, the ‘Bolsa Formação’ and ‘Mulheres da Paz’ projects, both part of the National Program of Public Security with Citizenship (Pronasci). By describing and making an historical analysis of these projects, we try to compare some of its main features and characteristics, aligning them with theoretical concepts and frameworks, in order to come up with useful conclusions to the analysis and formulation of public policies.

Keywords: Public policy, public security, Mulheres da Paz, Bolsa Formação.

Verônica Sánchez da Cruz Rios

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), trabalha com o Programa de Aceleração do Crescimento. Contato: verosanchezdcr@yahoo.com.br

Marcos Cerqueira

Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e mestre em Administração Pública pela Universidade de Victoria, Canadá. EPPGG, atualmente é responsável pela avaliação de programas na Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte. Contato: mrcmarcos@gmail.com

Pedro Assumpção Alves

Graduado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). EPPGG, atua no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde exerce a função de coordenar o monitoramento ambiental do Programa de Regularização Fundiária. Contato: pedroassumpa@yahoo.com.br

Daniel Gama e Colombo

Graduado em Direito e mestre em Direito Econômico, ambos pela Universidade de São Paulo (USP). EPPGG, atualmente é Coordenador-geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Contato: dgcol@hotmail.com

Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público

*Luiza Beth Nunes Alonso, Helga Cristina Hedler e
Suely Braga Castilho**

Introdução e contexto

Cultura organizacional compreende um sistema de ideias e convicções compartilhadas pelas pessoas que trabalham em uma organização. São crenças e valores (HOFSTEDE, 1980; 1991), tradições, normas, papéis e comportamentos estabelecidos pela organização que podem ser objeto de gestão do conhecimento e de competências. A cultura de uma organização está presente nos sistemas e processos de trabalho construídos ao longo do tempo e afeta o funcionamento de sua totalidade. Quando uma organização passa por transformações, em especial quando a mudança altera sua missão e organização do processo de trabalho – caso da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) que, por força da Constituição de 1988, passou a ofertar de forma descentralizada serviços de saúde a toda população brasileira –, é preciso que ocorram mudanças de atitudes e comportamentos de seus colaboradores. Conseqüentemente, mudança nas práticas de trabalho, que são a camada mais externa e flexível de uma cultura organizacional (HOFSTEDE, 1980; 1991).

Esse artigo apresenta os resultados de reflexões feitas pelos protagonistas de um curso de especialização de abrangência nacional, que foi desenvolvido como uma estratégia de “informar e educar” para fomentar a adesão e sustentação dos valores que constituem a identidade do SUS.

Em vinte anos, foi o primeiro curso ofertado com o propósito de conhecer, discutir e disseminar as diretrizes, bases e valores culturais do SUS.

Contexto da intervenção

O Sistema Único de Saúde (SUS) corresponde a uma política de Estado que estabeleceu forte relação entre democracia e saúde. Esta conexão sistêmica ficou evidenciada a partir da definição em que saúde é o “resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde” (Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde, 1986). No espírito dessa lei, o SUS foi criado em 1988, como um sistema único com ações e serviços públicos da saúde organizados em uma rede descentralizada, regionalizada e hierarquizada, de forma a atender às diretrizes da universalização dos serviços, da integralidade da assistência e da participação da comunidade.

A implantação de um sistema avesso às práticas anteriores (centralizadoras na forma de gestão e pouco participativas) representou desafios de ordem técnica, administrativa, política e cultural. É relevante lembrar que desde 1985 havia uma cisão na luta pela reforma da política de saúde: de um lado, os prestadores privados de serviços e, de outro, os atores públicos federais, divididos em dois grandes grupos. O primeiro era formado pelos partidários

do comando unificado da saúde. O segundo grupo, pelos defensores da modernização do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Os dois grupos formados por servidores públicos discutiam a necessidade de tornar os serviços prestados mais ágeis, eficazes e descentralizados, mas sob diferentes perspectivas. (BRASIL, 2006).

O Inamps considerava a descentralização dos serviços prestados e da administração, como forma de adquirir maior agilidade e eficácia e eficiência, mas sem abandonar sua posição de centro decisório das políticas de saúde. A proposta defendida pelo Instituto preconizava a modernização da organização previdenciária, sem modificar suas funções de prestador de atendimento médico, de financiador das ações de saúde, de controlador e avaliador dos recursos utilizados, sem considerar a participação social. Quanto à universalização dos serviços prestados, a posição dominante era a de que o atendimento deveria ser restrito à clientela previdenciária e estendido a outros grupos sociais, na medida em que houvesse outros parceiros financeiros e operacionais (BRASIL, 2006).

Com a aprovação do SUS, evidenciou-se a necessidade de um redesenho administrativo do Ministério da Saúde e redistribuição dos servidores, inclusive dos que trabalhavam no antigo Inamps. Para atender as especificidades do SUS, o Decreto nº 2.922 de 31, de dezembro de 1998, estabeleceu a estruturação dos núcleos estaduais da saúde (NES). Representantes do Ministério da Saúde nos estados, os núcleos foram formados, majoritariamente, com pessoal oriundo do Inamps. Dessa forma nascia a estrutura para um novo sistema com recursos humanos oriundos de uma organização que,

institucionalmente, havia se colocado desfavorável ao novo sistema.

No estabelecimento dos NES, não houve um movimento de construção de uma visão compartilhada do objetivo das mudanças que estavam sendo implantadas. Os servidores dos NES foram simplesmente excluídos dos novos processos de trabalho. Inúmeros depoimentos relatam casos de dolo moral que reforçaram a imagem de que os valores e o *modus operandi* da antiga organização eram superiores aos da nova. O fato de que não houve o reconhecimento da experiência, bem como do conhecimento tácito que detinham, favoreceu o clima de “marasmo” e a cultura da espera pelo tempo de aposentadoria, da inatividade e do conformismo que caracterizam os NES. Concretamente, a formação dos NES foi desacompanhada de um programa institucional de mudança de cultura organizacional e de sistematização dos conhecimentos tácitos adquiridos por experiência ao longo de muitos anos (BRASIL, 1998).

Em paralelo, a ausência de uma definição mais significativa sobre as funções dos núcleos estaduais de saúde fomentou a formação de um ambiente de desconfiança com relação à construção de uma nova cultura organizacional, um processo de inovação e criatividade em que confiança e solicitude são vitais para seu sucesso. De acordo com Choo (2006), o processo de implantação de mudanças em conceitos, crenças e formas de trabalhar esbarra em resistência, particularmente quando é desacompanhado de processo de divulgação e compartilhamento de informações. Processos de mudança criam, em um primeiro momento, desordem no ambiente, e as ações de resistência, antes de qualquer outra intenção, pretendem restabelecer a ordem e retornar à situação de conforto vivida anteriormente.

Antecedentes do curso de especialização

Em 2003, com o propósito explícito de desenvolver um projeto de gestão do conhecimento para identificar, capturar e disseminar o conhecimento no âmbito dos NES, iniciou-se um processo de discussão, promovido pela Coordenação-geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, sobre a situação dos servidores e trabalhadores lotados nos núcleos. Na época, o

“No estabelecimento dos NES, não houve um movimento de construção de uma visão compartilhada do objetivo das mudanças que estavam sendo implantadas.”

consenso sobre tais trabalhadores era o de que constituíam um grupo desmotivado e que não compartilhavam da missão nem do Ministério da Saúde.

Durante mais de um ano foram feitas reuniões entre representantes do Ministério da Saúde e de instituições de ensino superior dos diferentes estados do Brasil. Ao final do processo foi formada a Rede

de Parceiros, com vinte e três instituições de ensino superior, que teve como primeiro desafio a formulação de uma proposta de curso de especialização, similar em conteúdo e metodologia, para todos os núcleos estaduais.

Para a elaboração dos objetivos desse curso, foram considerados a missão da instituição, os aspectos históricos e as atuais políticas governamentais, as atitudes e comportamentos dos trabalhadores da saúde, e o compromisso social e político das instituições de ensino superior, em especial, o das universidades públicas.

O objetivo geral do curso proposto foi o de aprofundar o conhecimento da missão e das políticas públicas do Ministério da Saúde, com o propósito de promover uma reflexão sobre a identificação das competências, habilidades e valores capazes de gerar atitudes e comportamentos colaborativos para a superação dos desafios vigentes e futuros da Saúde.

Na definição do objetivo geral foram considerados os seguintes aspectos:

- Excelência do corpo funcional na administração pública, que deve se traduzir em atendimento mais adequado da razão de ser do órgão público;
- Mudanças organizacionais com participação dos funcionários, para implantação de um sistema que preconiza o atendimento universal, a descentralização e o controle social, entre outros aspectos;
- Problematização como método para favorecer o questionamento, a reflexão e a participação dos servidores no curso; e
- Processos de aprendizagem organizacional que priorizam a atenção às competências para privilegiar o desenvolvimento de atitudes, habilidades e valores.

O grande desafio, naquele momento, era o de promover para todos os servidores o aprofundamento do conhecimento e da

compreensão de um sistema de saúde resultante de vários movimentos sociais relacionados à saúde, que congregaram diferentes agentes sociais da sociedade civil, oficializado em 1988 pela Assembleia Constituinte como uma política de Estado, mas que até 2003 não havia sido discutido internamente de modo amplo.

Referencial teórico

Mudança organizacional

O processo de gestão do conhecimento, para lidar com as mudanças, inclusive culturais, requer intervenção planejada envolvendo um conjunto de atividades e estratégias para melhorar o funcionamento da organização. Os significados das mudanças com relação à missão, valores culturais, diretrizes e procedimentos operacionais, conforme percebidos por grupos e indivíduos, precisam ser compartilhados e compreendidos para gerar os efeitos desejados. Para que as mudanças possam ocorrer, Bowditch & Buono (2004) sugerem a promoção da técnica do “descongelamento”, que consiste em diminuir a força dos antigos valores, atitudes ou comportamentos. Para tanto, os agentes de mudança podem se valer de reuniões e outras estratégias para questionar os valores atuais e criar condições para que as pessoas enxerguem a necessidade de mudança, o que facilita a implantação de novas ideias e processos.

Para mudar, é preciso ajudar as pessoas a entender a necessidade das inovações organizacionais, mostrar como serão afetadas e o que se espera delas no novo desenho ou na nova missão da organização. Antes que qualquer mudança organizacional possa ocorrer, é preciso preparar a base para a mudança e acompanhar cuidadosamente o processo. Lima e Bressan (2003)

identificaram cinco dimensões da mudança: a) intencionalidade, b) relevância do impacto da mudança, c) construção social da mudança, d) temporalidade, e e) reposta ao ambiente.

Neiva & Pantoja (2008) recuperaram o trabalho de Glenn e Malote (2004) em um artigo sobre a complexidade organizacional e a seleção comportamental e cultural, no qual se discute a natureza e os objetivos da mudança organizacional. Glenn e Malote (2004) defendem que as organizações são entidades culturais que estão inseridas em um ambiente complexo e possuem funcionamento e hierarquia também complexos (quanto maior a organização, mais complexa ela é). Essas entidades selecionam comportamentos e padrões culturais para melhor se adaptarem ao ambiente complexo em que estão inseridas. Dessa forma, a mudança organizacional é o gerenciamento da complexidade ambiental e a seleção de contingências comportamentais e culturais para uma melhor adaptação. Conforme o ambiente externo muda, a organização busca mudar as contingências culturais e comportamentais internas para melhor se adaptar.

Numa visão mais recente de mudança organizacional, Paper e Simon (2005) definem mudança como processo contínuo e onipresente no ambiente organizacional. Para eles, a mudança organizacional não pode ser evitada ou ignorada pelas organizações, isto é, ela está arraigada e permeia toda a vida organizacional. Os autores lembram que algumas organizações investem somas significativas em consultoria externa, mas são poucas as que abraçam a transformação e tentam integrá-la em seu planejamento estratégico.

O trabalhador pode perceber a mudança como ameaça ou como oportunidade (KRUGLANSKI; PIERRO; HIGGINS & CAPOZZA, 2007), como sofrimento e estresse

(quando é considerada uma ameaça) ou excitação e motivação (quando percebida como oportunidade). Kuglanski *et al* (2007) explicam que a mudança (especificamente a episódica) é vista como uma ameaça, pois gera sentimentos de incerteza sobre a natureza e as demandas das novas tarefas e questionamentos sobre as novas habilidades para executá-las, sobre a estabilidade nos seus cargos e sobre a possibilidade de demissão. Os trabalhadores encaram a mudança como um desafio quando ela representa a possibilidade de eliminar rotinas aborrecedoras, permitindo o avanço e a exploração de suas habilidades, e quando gera dinamismo e potencial para o desenvolvimento individual.

O aspecto de maior interesse para este estudo é a compreensão da dinâmica do fenômeno mudança organizacional, por meio da análise do impacto gerado pela oferta de um curso de especialização focado no entendimento dos princípios filosóficos do Sistema Único de Saúde, nas relações informais da organização.

E para fins desse estudo, partindo-se da literatura mencionada e dos conceitos expostos, mudança organizacional é definida como qualquer alteração na organização que gera impactos, positivos ou negativos, em parte e (ou) em seu todo, e que é percebida e (ou) medida ao longo do tempo. O panorama geral do campo de mudança e de cultura organizacional aqui traçado servirá como base para melhor compreender o contexto no qual o estudo se realizou.

Cultura organizacional

A alteração de cultura nas organizações é um processo que deve ser tratado com cautela. A cultura é algo tão internalizado, incontestável e invisível para os colaboradores que qualquer tentativa de destruí-la

ou alterá-la acaba por reforçá-la. Por outro lado, destruir uma cultura antiga e tentar criar uma nova, sem trabalhar adequadamente o passado, acarreta na criação de uma nova cultura, que não se alinhará com as pessoas, processos e redes sociais da organização (ARGYRIS, C. 1999).

A falta de alinhamento entre valores e práticas culturais é percebida e torna doloroso o processo, e tanto a destruição da cultura antiga quanto a criação da nova sofrerão fortes resistências. Por outro lado, se bem compreendido, o processo de mudança pode se tornar motivador para outras alterações necessárias. Quando os membros de uma organização conseguem entender os motivos que levam a uma mudança, a probabilidade de aceitação e identificação com o que a organização se propõe a fazer é maior (ARGYRIS, C. 1999).

De acordo com Bowditch & Buono (2004), há basicamente duas maneiras de introduzir mudanças nas organizações. A primeira é fazer com que os integrantes da organização acolham e se comprometam com as ideias, ou seja, envolver as pessoas no projeto e permitir que elas participem ativamente das discussões, inclusive criticando as implicações com as quais não concordem. A outra forma é selecionar e contratar novos colaboradores, dando ênfase às novas crenças e valores. Na percepção dos autores, por se tratar de um órgão da administração pública, a melhor solução seria a primeira alternativa: educacional.

Programa de educação

A oferta de programas educacionais para grupos de servidores, em que o objetivo maior seja o fortalecimento institucional, está associada à proposta da reforma gerencial do Estado brasileiro, à Nova Administração Pública, que preconiza, entre outros aspectos,

a importância da qualidade de bens e serviços públicos, o que é dependente, essencialmente, das pessoas envolvidas (GONÇALVES, 2006).

Entre as características do novo modelo de administração pública, destacam-se as seguintes: a descentralização administrativa, em que os administradores públicos passaram a ter autoridade e autonomia; a gestão por objetivos e resultados (GEOR), metodologia muito conhecida no ambiente privado, em substituição ao controle rígido *pari passu*; e a substituição da desconfiança total pela confiança limitada, aspectos que incidem diretamente nos processos de aprimoramento e desenvolvimento de pessoal (GONÇALVES, 2006).

O reconhecimento da necessidade de gestão do conhecimento e do compromisso institucional faz com que os programas educacionais se concentrem em produzir efeitos institucionais. É preciso considerar a perspectiva da interface entre o domínio conceitual, representado pelas instituições acadêmicas, e o campo da aplicabilidade, o espaço de trabalho dos participantes, o *locus interno*. Os processos se inserem no conceito de educação corporativa, como um conjunto de práticas sistematizadas oferecidas aos trabalhadores de uma organização como estratégia de gestão do conhecimento: armazenamento e compartilhamento nos níveis individuais e grupais (EBOLI, 2004).

Programas de educação na organização

Programas de educação nas organizações para além do aperfeiçoamento de competências e habilidades específicas, para a realização do trabalho, também estão associados à alteração substancial de crenças, valores e práticas de trabalho consolidadas. Em se tratando de administração pública, esse processo teve como

um de seus objetivos o equilíbrio entre a missão da instituição e as políticas de Estado e de governo (EBOLI, 2004).

Entre as questões mais frequentes, ao se considerar programas de educação em órgãos públicos, pode-se destacar: como manter servidores interessados e comprometidos com a missão institucional, apesar da alta rotatividade de gestores, o que implica a convivência com diferentes projetos políticos ao longo do tempo? Como fomentar a transferência e o compartilhamento de conhecimentos entre servidores e ocupantes de cargos políticos? Como valorizar o trabalho realizado e o conhecimento dos servidores? A estabilidade pode atuar de forma positiva na construção da memória organizacional e no exercício de práticas inovadoras? Todas essas questões referem-se à gestão do conhecimento.

As respostas exigem dos gestores uma nova compreensão da prática de formação permanente de pessoal na administração pública, na qual a estabilidade dos servidores pode gerar conhecimentos tácitos por acúmulo de experiências ao longo do tempo e, também, consolidar rotinas defensivas que impedem novas aprendizagens (ARGYRIS, 1999).

Metodologia

Neste estudo de natureza eminentemente qualitativa, foi utilizada conjugação de métodos para a coleta e análise dos dados, para captar as impressões e compreender o nível de satisfação dos servidores com o curso de especialização. O curso foi realizado no período 2004-2008, em 21 estados, dois deles com turmas de diferentes NES, e para quatro turmas de Brasília. Apenas os servidores de um estado não participaram do curso de especialização, por ausência de interesse dos servidores.

Caracteriza-se como levantamento tipo censo, uma vez que a amostra de 639 participantes corresponde ao universo de pesquisa, ou seja, todos os servidores dos núcleos estaduais da saúde (NES) que participaram do curso de especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica na Saúde, realizado em todas as regiões do Brasil, nos 21 cursos oferecidos.

As variáveis do estudo cobriram as seguintes dimensões:

“A falta de alinhamento entre valores e práticas culturais é percebida e torna doloroso o processo, e tanto a destruição da cultura antiga quanto a criação da nova sofrerão fortes resistências.”

- Contribuição da experiência para mudanças de comportamento;
- Percepção geral das disciplinas: conteúdos, objetivos, bibliografia, carga horária, métodos de aprendizagem e essencialidade para a formação do participante; e
- Relacionamento professor-estudante: acessibilidade fora de sala de aula, auto-avaliação de participação no curso e análise da monografia.

Trata-se, portanto, de uma avaliação do curso realizada pelos alunos, que considerou também efeitos potenciais para o trabalho realizado.

Definidos o conteúdo e a metodologia, a divulgação do curso deveria ser a mais ampla possível, quebrando uma estrutura de comunicação privilegiada e para pequenos grupos. A existência e as condições de participação e seleção foram largamente divulgadas pela rede interna do Ministério da Saúde. Casos pontuais ocorreram em que a informação foi restrita e houve indicação, por superiores hierárquicos, para participação.

Para a inscrição foi exigido dos interessados: a apresentação de uma carta explicitando os motivos pessoais e institucionais, cópia do diploma de graduação e a anuência do gestor. Todos foram entrevistados e tiveram seus documentos analisados por uma banca composta por professores das IES e um representante do Ministério da Saúde. Esse procedimento garantiu transparência e reconhecimento do mérito, o que, por si só, promoveu a valorização dos servidores que se inscreveram e se constituiu em mudança nos processos de seleção para participação em outros cursos.

Como estratégia para coleta, aplicação, tabulação e análise dos dados utilizaram-se:

Entrevista em profundidade, aplicada aos coordenadores um dia antes do início dos cursos. Foi aplicada a 23 diretores de núcleo e 72 coordenadores e professores dos cursos de especialização. As questões da entrevista referem-se ao conteúdo do curso, necessidade de adequação dos módulos às realidades regionais/locais. As respostas foram gravadas e posteriormente transcritas em software de texto. Foi realizada análise temática das respostas dos participantes.

Questionário com 12 questões fechadas, aplicado aos participantes dos cursos de

especialização durante o intervalo das aulas; para isso inicialmente eram fornecidas explicações pelo pesquisador para o preenchimento. Para cada questão os alunos deveriam atribuir uma nota de 1 a 10, em que 1 menor nota e 10 maior nota. As questões envolviam o relato das reações dos participantes em relação ao curso, como: percepção geral do curso; entrega dos programas dos cursos; conteúdo; objetivos; bibliografia; alcance dos objetivos; carga horária; método de avaliação do aluno; acessibilidade dos professores fora de sala de aula; autoavaliação da participação no curso; contribuição do curso para mudanças na atuação dentro da instituição; e essencialidade do curso para a formação do aluno como especialista. Os dados foram tabulados mediante a digitação das respostas abertas em software de texto e as respostas foram contabilizadas. Foi realizada análise temática das respostas abertas. Responderam ao questionário 639 participantes.

Os dados foram complementados pela realização de um grupo focal em cada um dos locais em que estava sendo realizado o curso de especialização. Todos os alunos foram convidados, mas o grupo tinha um limite de oito participantes.

Grupos focais com os participantes dos cursos, ao final dos módulos. Os grupos focais eram coordenados pelo pesquisador, e contaram com a participação de 191 servidores. As informações foram coletadas nas 24 turmas do curso de especialização, distribuídas por todo o território nacional. As falas foram gravadas e posteriormente transcritas. No grupo focal foram discutidas as questões: o que motivou a fazer o curso; da experiência como aluno; futuro e outros comentários.

O eixo central das análises empreendidas nesta pesquisa contemplou: a avaliação que

os servidores/alunos faziam do curso, suas expectativas, suas necessidades de reconhecimento do trabalho e de satisfação pessoal, e a monografia realizada.

Resultados

Mais de 70% de servidores que participaram do curso tinham mais de 20 anos de serviço, média na instituição. O curso foi bem recebido pelos servidores. Os que estavam mais próximos de adquirir o direito a aposentadoria foram os que mais apresentaram críticas à ausência de oferta de cursos de boa qualidade a partir da implantação do SUS. Segundo eles, o curso deveria ter sido ofertado imediatamente após a extinção do Inamps.

Para a maioria absoluta dos participantes, este foi o primeiro curso de 360 horas oferecido pelo Ministério da Saúde, sem custo para os participantes. Entre a população pesquisada, apenas quatro pessoas já haviam feito curso com essa carga horária, pago pelo MS. Dos servidores lotados em Brasília, 28% já haviam feito cursos de 360 horas, mas patrocinados com recursos próprios.

Os principais critérios relacionados ao trabalho na organização foram os seguintes:

- Ampliação do conhecimento sobre o SUS para melhorar desempenho profissional (gestão do conhecimento e aprendizagem organizacional);
- Contextualização da atividade exercida no MS; e
- Compreensão das origens das mudanças.

O motivo mais mencionado para participar foi o fato de ocorrer durante o horário de trabalho e gratuitamente, de tratar-se de um curso de boa qualidade e que, além de conferir reconhecimento institucional, satisfazia interesses pessoais e

capacitava os participantes para outras atividades na aposentadoria.

Foi constatada uma percepção generalizada de que finalmente, após quase 20 anos, estavam entendendo as mudanças ocorridas, mas que, de acordo com os servidores, foram vividas com muito sofrimento e humilhação. O curso, nesse sentido, foi instrumento de resgate da dignidade do servidor. Aprofundou a consciência da pouca governabilidade dos mesmos e o conhecimento de que o Ministério não é um bloco monolítico, mas sim uma organização composta por vários setores que, muitas vezes, não interagem entre si.

A maioria dos gestores permitiu que os servidores estudassem nas horas de trabalho, usassem a internet para pesquisas e se ausentassem do serviço nos dias de aula. Os gestores que também participaram o consideraram fundamental para o fortalecimento do SUS e dos núcleos. Os gestores que se posicionaram contrariamente eram os que discordavam do SUS e os que não viam esta oportunidade como parte de um plano de carreira.

Gestores concordaram que os conteúdos das políticas públicas deveriam ser oferecidos para todos os funcionários e servidores do MS, mas que o curso deixou a desejar em matérias específicas, como, por exemplo, Planejamento Estratégico. Alguns servidores revelaram maior conhecimento dos conteúdos do que os professores, em especial os envolvidos nos processos de auditoria. Outra crítica foi a de que, muitas vezes, o curso não respondeu a questões práticas, como, por exemplo, “como orientar prefeitos em último ano de mandato a usarem os recursos do SUS”.

Na opinião dos gestores, a monografia teria potencial utilidade para o núcleo apenas se abordasse questões de interesse do trabalho. Em um estado, os gestores

consideraram o método monográfico revolucionário, tanto para o curso quanto para o trabalho, uma vez que fez com que as pessoas trabalhassem conjuntamente. No início, era uma monografia, mas os temas eram desenvolvidos em grupos.

Todas as IES tinham experiência em cursos semelhantes. Algumas procuraram fazer adaptações para participantes que desenvolveram conhecimentos tácitos, situação diferente dos estudantes regulares das universidades. Os professores reconheceram que os participantes estavam motivados, apesar de reclamações quanto à falta de tempo para estudar e pesquisar, seguidas de sugestões para licença especial do trabalho exclusivamente para estudar. Essa situação exige que novos cursos devam passar por uma avaliação da quantidade do conteúdo *versus* disponibilidade efetiva para leitura, reflexão e discussão.

Todos os professores afirmaram que os participantes mudaram: ficaram mais integrados; comunicaram-se com colegas de outras áreas; aprenderam a trabalhar em grupo; e tornaram-se tolerantes com as diferenças e mais motivados em relação aos seus trabalhos nos NES.

Na discussão com todas as IES houve unanimidade quanto ao reconhecimento de que esse tipo de curso deve considerar a relação teoria e prática pela metodologia da problematização.

A avaliação positiva por parte dos colaboradores, gestores e professores envolvidos apontou um conjunto de propostas para novos cursos, revelando uma aprendizagem de conteúdo e de metodologia e uma contribuição à educação corporativa no MS.

Todos os entrevistados demonstraram interesse em mencionar os aspectos positivos e inovadores do curso. Os aspectos mais salientados foram:

- O real conhecimento do SUS e das transformações ocorridas;
- A melhoria da autoestima do servidor;
- Os trabalhos em grupo estimularam a reflexão e o estímulo para participação coletiva;
- Troca de experiências e aprendizagem com outros colegas;
- Sentimento de pertencer ao MS; e
- Conhecimento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação.

Com o curso, os servidores passaram a compreender a necessidade do trabalho integrado para o bem da população e deles mesmos, bem como o valor e a eficiência do trabalho coletivo. Como não houve acompanhamento posterior, não se pode afirmar se a percepção ao final do curso se consubstanciou em uma nova prática de trabalho.

Com relação às instituições de ensino superior, foram mencionadas como condições ideais:

- A presença constante do coordenador do curso ou de um professor específico para acompanhar as diferentes disciplinas e auxiliar na integração de conhecimentos de forma coletiva;
- Palestrantes e professores devem ter abertura e experiência prática capazes de problematizar o cotidiano profissional;
- Orientadores suficientes para atender às necessidades de aprendizagem da metodologia científica, com prontidão e abertura;
- Instituição com abertura para compreender faltas institucionais e flexibilidade para desenvolver condições para reposição de conteúdos;
- Metodologia que contemple os tempos diferenciados para compreensão do conteúdo;
- Currículos com enfoque no desenvolvimento de competências na área da

Gestão, como, por exemplo, em Planejamento Estratégico.

- Foi apontada a falta de sintonia entre o conteúdo discutido pelas IES e as necessidades dos participantes; a parte histórica foi entendida como uma oportunidade para formação de compromisso com a política de Estado de fortalecimento do SUS.

Quanto aos núcleos, ficou evidente que, para o sucesso de uma educação corporativa, é necessária flexibilidade interna para desenvolver uma agenda de atividades profissionais contemplando períodos de encontros presenciais, fóruns, palestras e apresentação das monografias para todos os participantes.

O planejamento em relação à indicação de funcionários, sem implicar acúmulo de atividades para os não participantes, foi considerado vital.

Uma preocupação foi constante: a urgência de estratégias para aproveitamento da formação obtida pelos servidores.

Como conclusão geral, pode-se observar a sensibilização para os valores de um programa de saúde contrários à instituição de origem e uma ressignificação dos programas educacionais oferecidos pela instituição atual, concebidos, no momento da avaliação, como estratégia para melhor cumprimento das atividades profissionais. Os participantes também tiveram a oportunidade de autoavaliação e concluíram que, para melhor aproveitamento, é necessário que exista maior compreensão da razão de ser do programa como atividade para o aprimoramento coletivo; que é preciso mudar a mentalidade e entender que há uma desvinculação do curso enquanto ganho apenas pessoal e com fins para formação de carreira, o que implica compromisso dos alunos em desenvolver trabalhos acadêmicos e profissionais dentro de uma

atitude de busca de autonomia e assertividade.

A experiência do programa educacional de abrangência nacional originou uma postura crítica também em relação ao MS, particularmente sobre a função dos núcleos regionais diante da política de fortalecimento do SUS. Levou ao reconhecimento de que é necessário acompanhamento dos desdobramentos do impacto de uma massa crítica dentro dos núcleos regionais, na perspectiva

“A desconfiança que passou a regular as relações entre gestores e servidores nos NES impediu a aceitação e a motivação para novos projetos.”

da tolerância para ações novas e inesperadas, oriundas de cargos e funções hierárquicas não superiores.

Foi questionada também a limitação de espaço para uma atuação como agentes participativos e colaboradores nos processos de mudança, necessários para reatualização do papel dos núcleos regionais, uma vez que se percebeu no curso um caráter iniciador e fortalecedor do processo

de transformação do conhecimento tácito, gerado pela necessidade de atendimento às portarias e normas do SUS.

Considerações finais

As mudanças ocorridas, quando da estruturação do NES, não foram discutidas com as pessoas envolvidas e as intenções não foram clarificadas, de forma que as alterações causaram confusão, insegurança, desconforto e resistências.

A desconfiança que passou a regular as relações entre gestores e servidores nos NES impediu a aceitação e a motivação para envolvimento em novos projetos.

Entre as rotinas defensivas, o silêncio, o aparente desinteresse e a apatia foram estratégias de sobrevivência que contribuíram para a obstrução do processo de comunicação e, conseqüentemente, para a aprendizagem organizacional.

O não reconhecimento de competências e habilidades contribuiu para o não

envolvimento dos servidores e o insucesso da interiorização dos objetivos do SUS.

Os baixos níveis de satisfação no trabalho e desempenho foram determinantes para experiências frequentes de estresse, estado emocional que tende a ser exacerbado quando se trata de um servidor público, que projeta o vínculo com a empresa para até o momento da aposentadoria.

Para evitar todos esses efeitos nocivos, a permanência de processos de educação, de modo que haja comprometimento dos funcionários com o atendimento dos constantes desafios institucionais, é fundamental. Em paralelo, é preciso criar um ambiente onde prevaleçam o respeito ao indivíduo e a sua capacidade intelectual, onde haja confiança para que os erros possam ser evidenciados e transformados em aprendizado.

(Artigo recebido em janeiro de 2010. Versão final em janeiro 2011.)

Nota

* As autoras agradecem à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, em especial a Elzira do Espírito Santo, Heloísa Marcolino e Rubio Cesar da Cruz Lima, pela possibilidade de realização deste estudo.

Referências bibliográficas

- ABRAHAMSON, E. *Mudança organizacional*. 1ª Ed. São Paulo. 2006.
- ARGYRIS, C. *On Organizational Learning*. 2ª Ed. Massachusetts: Blackwell Business, 1999.
- BOWDITCH, J. L.; BUONO, A. F. *Elementos do Comportamento Organizacional*. São Paulo: Editora Thomson Learning, 2004.
- BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde. 1986. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_8.pdf.
- _____. Constituição Federal 1988. Código Civil. Código de processo civil. Artigo 198. Organizador: Yussef Said Cahali; obra coletiva de autoria da Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai e com a colaboração de Ana Paula Alexandre [et al.]. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2005. 7ª Ed. rev., atual. e ampl. 1662p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Faleiros, V. P.; Vasconcellos, L. C. F.; Silva, J.F.S.; Silveira, R.M.G. Brasília, 2006.
- _____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 2.922 de 31 de Dezembro de 1998, Artigo 2º, que altera o Decreto número 2477, de 28 de Janeiro de 1988, em seu Artigo 2º, Inciso I, Alínea b, incluindo o Item 5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2922.htm.
- CHOO, W. C. *A organização do conhecimento*. São Paulo: Editora Senac, 2006.
- EBOLI, Marisa. *Educação Corporativa no Brasil: mitos e verdades*. São Paulo: Editora Gente, 2004.
- GLENN, S. S., & MALOTT, M. E. Complexity and selection: Implications for organizational change. *Behavior and Social Issues*, v. 13, n. 2, 89-105, 2004.
- HOFSTEDE, G. *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Newbury Park, CA: Sage, 1980.
- _____. *Culture and organizations, software of the mind. Intercultural cooperation and its importance for survival*. London: Sage, 1991.
- GONÇALVES, Sonia M. Goulart. *Elementos básicos para a formulação de uma política de gestão do conhecimento para a administração pública federal brasileira*. 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília. Brasília.
- KRUGLANSKI, A.; PIERRO, A.; HIGGINS, E., & CAPOZZA, D. “On the move” or “staying put”: Locomotion, need for closure, and reactions to organizational change. *Journal of Applied Social Psychology*, v. 37, n. 6, p. 1305-1340, 2007.
- LIMA, S.M., & BRESSAN, C. L. Mudança Organizacional: uma introdução. In: LIMA, S. M. (org.). *Mudança Organizacional: Teoria & Gestão*. São Paulo: Editora FGV, 2003. p. 17-61.

- NEIVA, E. R. & PANTOJA, M. J. Redes Sociais e Mudança em um Grupo de Produtores Rurais do Planalto Central. *Psicologia*, Florianópolis, v. 8, p. 5-24, 2008.
- PAES, A. P. *Por uma Nova Gestão Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PAPER, D., & SIMON, S. Change Research: The Search for a Theoretical Construct. *Information Resources Management Journal*, v. 18, n. 3, p. 1-1, 2005.

Resumo – Resumen – Abstract**Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público***Luiza Beth Nunes Alonso, Helga Cristina Hedler e Suely Braga Castilho*

No período de 2004 a 2008, o Ministério da Saúde, conveniado com instituições de ensino superior, ofereceu aos servidores dos núcleos estaduais da saúde um curso de especialização sobre Planejamento Estratégico e Políticas Públicas com o objetivo de informar, esclarecer e discutir o Sistema Único de Saúde (SUS). A pesquisa discute esse programa educacional enquanto estratégia de mudança de cultura organizacional no Sistema Único de Saúde. Dois dos principais focos do programa educacional foram a compreensão dos pressupostos filosóficos do SUS pelos funcionários do Ministério da Saúde e a transformação do conhecimento tácito dos servidores em conhecimento sistematizado via elaboração de monografias, na perspectiva da incorporação de uma nova visão sobre o SUS. Foi utilizada abordagem metodológica quali-quantitativa, com uso de questionários, entrevistas e grupos focais com os 636 respondentes que participaram do curso. A análise dos resultados considerou a avaliação que os servidores/alunos faziam do curso, suas expectativas, suas necessidades de reconhecimento do trabalho e de satisfação pessoal, e a monografia realizada. Os resultados indicam a ocorrência de aprendizagem e sensibilização para as mudanças; no entanto, no nível individual fatores organizacionais como a participação, comunicação, reconhecimento de competências e práticas de Recursos Humanos foram mencionados como entraves para o aprendizado e modificação da cultura organizacional. Conclui-se que os processos de aprendizagem desenvolvidos pela organização devem ser processos continuados e não estratégias de ação pontuais.

Palavras-chave: Mudança organizacional; educação no trabalho; cultura organizacional; Sistema Único de Saúde (SUS).

Sistema Único de Salud: la búsqueda del entendimiento de sus principios y sistemas de valores para profesionales del servicio público*Luiza Beth Nunes Alonso, Helga Cristina Hedler y Suely Braga Castilho*

En el período 2004 a 2008, el Ministerio de Salud, en virtud de acuerdos con las instituciones de educación superior, ha ofertado a los trabajadores de los centros de salud del Estado un curso de especialización en Planificación Estratégica y Políticas Públicas con el objetivo de informar, aclarar y discutir el Sistema Único de Salud (SUS). Esta investigación analiza este programa educativo como una estrategia de cambiar la cultura organizacional en el Sistema Único de Salud. Dos de los principales focos del programa educativo tuvo como objetivo comprender los supuestos filosóficos del SUS por funcionarios del Ministerio de Salud y la transformación de los conocimientos tácitos de los servidores en un conocimiento sistematizado, lo que ha sido hecho a través de la elaboración de monografías con el fin de incorporar una nueva visión para el SUS. Se utilizó el enfoque metodológico cualitativo y cuantitativo, mediante cuestionarios, entrevistas y grupos focales con 636 participantes que asistieron al curso. El análisis consideró las críticas e sugerencias de los servidores en la condición de estudiantes acerca del curso, sus expectativas, su necesidad de reconocimiento del trabajo y la satisfacción personal, y la realización de la monografía. Los resultados indican la ocurrencia del aprendizaje y el conocimiento de los cambios. Todavía, los factores de organización a nivel individual que inciden en la participación, la comunicación, y en el reconocimiento de habilidades y prácticas del Recursos Humanos fueron citados como barreras para el aprendizaje y para el cambio en la cultura organizacional. Se concluye que los procesos de aprendizaje desarrollados por la organización deben ser procesos de continuidad y no limitarse a estrategias de acción específicas.

Palabras clave: Cambio organizacional; educación en el trabajo; cultura organizacional; Sistema Único de Salud (SUS).

Unique System of Health: the search for understanding of its principles and value systems for public service professionals

Luiza Beth Nunes Alonso, Helga Hedler and Suelly Braga Castilho

In the period of 2004 to 2008, the Brazilian Health Department, in accordance with Institutions of Higher Education, offered to public servers at the State Health Centers a course of specialization on Strategy Planning and Public Politics with the objective to inform, to clarify, to discuss and to understand the Unique Health System (SUS). This research discusses this educational program while as a strategy for culture organization change in the scope of the SUS. Two of the main focus of the educational program had been the understanding of the philosophical assumptions of the SUS by the employees of the Health Department, and the transformation of the tacit knowledge produced by servers along the years in systemized knowledge systemize. This second point was performed through the elaboration of monographs taking in consideration new perspectives about the SUS, and its critical and innovative implementation in their daily routines. Qualitative and quantitative methodology had been applied with the use of questionnaires, focal groups and interviews with the 636 respondents who had participated in the course. The analysis of the results considered the evaluation that the servers, as students, did of the course, its expectations, its necessities of work recognition and personal satisfaction, and the monograph carried on. The results indicate the occurrence of learning and sensitization for changes, however, in the individual level organizational factors such as participation, communication, recognition of practical abilities, and practices of the Human Resources had been mentioned as impediments for the learning and modification of the organizational culture. One concludes that the processes of learning developed by the organization must be a continued process and not only occasional singular action strategies.

Keywords: Organizational change; education in the work; organizational culture, Unique Health System (SUS).

Luiza Beth Nunes Alonso

Mestre e doutora em Administração e Planejamento de Programas Sociais pela Harvard University. Pós-doutorado em Epidemiologia pela Universidade da Califórnia/San Francisco. Diretora, professora e pesquisadora do mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília (UCB). Contato: lualonso@ucb.br

Suelly Braga Castilho

Mestre em GCTI pela UCB. Professora dos cursos de pós-graduação do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec). Contato: suelybcastilho@yahoo.com.br

Helga Cristina Hedler

Mestre em Psicologia e doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Professora e pesquisadora do curso de mestrado em GCTI da UCB. Contato: helga@ucb.br

Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira

*Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e
Leonel Mazzali*

Introdução

Os centros de serviços compartilhados são cada vez mais utilizados na gestão pública. Órgãos e departamentos públicos em países como Canadá, Estados Unidos, Austrália, Irlanda, Escócia, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura alcançaram a melhoria dos serviços públicos e a redução dos custos associados, utilizando centros de serviços compartilhados. Nessa forma de organização, os serviços, como suprimentos, finanças e recursos humanos, são retirados de suas áreas originais e concentrados em um centro de serviços compartilhado, aqui tratado pela sigla CSC.

Dado o seu caráter inovador na administração pública e o fato das iniciativas no Brasil ainda se encontrarem em fase embrionária, pretende-se apresentar e discutir a teoria e a prática de centros de serviços compartilhados, tendo como foco três questões centrais:

1) quais os fatores determinantes de seu surgimento?

2) quais os principais problemas em sua implantação?

3) quais as tendências dos CSC na gestão pública?

Busca-se oferecer um conjunto de parâmetros para a discussão teórica e formulação de políticas voltadas à implementação de CSC no setor público, a partir de um estudo exploratório, o qual, segundo Selltiz *et al.* (1974), além de ter “como objetivo a formulação de um problema para investigação mais exata ou para a criação de hipóteses”, pode ter:

outras funções: aumentar o conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno...; o esclarecimento de conceitos; o estabelecimento de prioridades para futuras pesquisas; ... (SELLTIZ *et al.*, 1974, p. 60).

A proposta do trabalho é reunir, a partir de pesquisa bibliográfica, um conjunto de elementos que permitam responder às três questões colocadas, conduzindo a reflexão sobre alguns dos possíveis espaços dos centros de serviços compartilhados na administração pública.

O esforço se voltou, em primeiro lugar, para o exame da literatura pertinente, recorrendo-se, principalmente, às seguintes bases de dados:

a) ProQuest, Web of Science, Scielo, Inderscience, ScienceDirect e Emerald;

b) Revista de Administração da USP, Revista de Administração Pública e Revista do Serviço Público;

c) publicações especializadas em seminários e congressos científicos, destacando-se o SemeAd, Seminários em Administração e o EnAnpad, Encontro da Anpad;

d) World Bank e Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Governo do Estado de São Paulo (Fundap); e

e) *Site* específico dos CSC do governo inglês.

Dentre a produção científica analisada, destacam-se os artigos de Janssen e Joha (2006, 2007 e 2008), que desenvolvem uma linha de pesquisa específica sobre os CSC na gestão pública, na Delft University of Technology, Holanda.

Em segundo lugar, os pontos destacados a partir da revisão bibliográfica, procedimento metodológico básico, dada a natureza deste trabalho, foram reforçados levando-se em conta a análise da experiência britânica. Vale destacar que, na Grã-Bretanha, o compartilhamento de serviços avançou de forma considerável, resultando na criação de políticas públicas específicas e infraestruturas nacionais. (TOMKINSON, 2007).

O trabalho está estruturado em seis seções. A primeira é introdutória. A segunda discute o conceito de centros de serviços compartilhados. A terceira apresenta a origem e a evolução do centro de serviços compartilhado no setor privado. A quarta analisa a utilização dos centros de serviços compartilhados pelo setor público. A quinta avalia a experiência britânica com centros de serviços compartilhados no serviço público. Finalmente, as considerações finais apresentam, além das conclusões da pesquisa, as tendências dos centros de serviços compartilhados na gestão pública.

Centros de serviços compartilhados: conceituação

O conceito de centros de serviços compartilhados varia tanto em abrangência como em foco, sendo identificadas, na literatura, três acepções.

Na primeira acepção, o CSC envolve a concentração dos recursos voltados ao processamento de atividades comuns e repetitivas, as quais se encontram espalhadas pela organização. O objetivo é a redução de custo e o aprimoramento do nível dos serviços oferecidos aos denominados clientes internos. (SCHULMAN *et al*, 1999).

Na segunda interpretação, unidades de negócios decidem compartilhar um conjunto de serviços, ao invés de tê-lo como uma série de funções de apoio duplicadas dentro da organização (QUINN; COOKE; KRIS, 2000).

Na terceira, o CSC constitui-se em uma estratégia de colaboração, na qual um subconjunto de funções de negócio é concentrado em uma nova unidade semiautônoma. O CSC possui estrutura de gestão voltada ao aumento da eficiência, à geração de valor, à redução de custos e à melhoria dos serviços para os clientes internos da corporação. (BERGERON, 2003).

Para que o CSC funcione adequadamente alguns requisitos são essenciais. Em primeiro lugar, a unidade de serviços CSC precisa ser semiautônoma, não respondendo hierarquicamente a nenhum de seus clientes, embora esses devam participar de sua governança, tendo em vista o direcionamento e a avaliação de resultados. Em segundo lugar, o CSC deve buscar a melhoria contínua e atuar em conformidade com as melhores práticas de mercado, constituindo-se em um centro de excelência para os serviços constantes em seu portfólio. Em terceiro lugar, o CSC deve cobrar pelos serviços prestados, pois deve ser conduzido como uma unidade de negócios. Em quarto lugar, deve haver alto grau de automação, para que os benefícios de redução de custos e elevação da qualidade dos serviços possam ser atingidos (SCHULMAN *et al*, 1999).

Janssen e Joha (2007) utilizam arcabouço conceitual centrado nas relações cliente-fornecedor para analisar as relações entre as unidades de negócio (clientes) e o centro de serviços compartilhado (fornecedor). Nessa abordagem, o centro de serviços compartilhado é considerado como um “arranjo cooperativo de serviços”, possibilitando entender como o comportamento de cada ator contribui para a troca e como o compartilhamento dos

“O conceito de centros de serviços compartilhados varia tanto em abrangência como em foco, sendo identificadas, na literatura, três acepções.”

serviços depende da cooperação de todos os agentes envolvidos. Os contratos regem a especificação das trocas a serem efetivadas por meio de um arranjo de serviços compartilhados.

O arcabouço oferecido pelos referidos autores abrange as principais interações entre os clientes internos e o fornecedor (centro de serviço compartilhado), conforme

representado na Figura 1, contempladas em três dimensões: do contexto, das interações e comportamental.

comportamentais, como comprometimento, confiança, satisfação e expectativas dos agentes. O comprometimento e a confiança

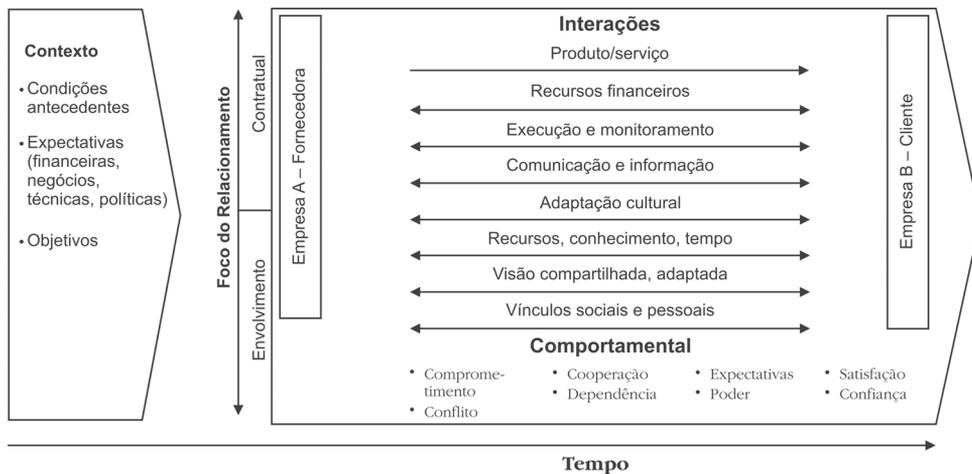


Figura 1: Modelo conceitual do relacionamento cliente-fornecedor nos CSC (JANSSEN; JOHA, 2007)

A relação entre o CSC e os seus clientes depende da dimensão contextual, que inclui os objetivos específicos e as expectativas (financeiras, comerciais, técnicas e políticas). O contexto reflete as condições antecedentes, as quais são filtradas no contrato, que estabelece não só as dimensões de sucesso para o cliente, mas também as bases da relação.

As interações necessárias para a realização dos serviços entre o CSC e os clientes formam a segunda dimensão. Envolve não só trocas financeiras e de informações, mas vínculos sociais e culturais necessários para institucionalizar o relacionamento cliente-fornecedor. Os autores chamam a atenção para esses vínculos, frequentemente não explícitos, subjacentes a regras, normas, processos, procedimentos e visões.

A forma e a frequência das interações, por sua vez, dependem do “clima organizacional”, caracterizado por fatores

podem se manifestar na alocação de especialistas, ou na regularidade com que a equipe do serviço compartilhado interage com os clientes.

Com base no arcabouço proposto por Janssen e Joha (2007), fica evidente que a implantação dos CSC envolve riscos e problemas que devem ser gerenciados adequadamente durante todo o ciclo de vida do projeto. Janssen e Joha (2008) dão ênfase aos seguintes problemas:

- falta de participação e de motivação dos *stakeholders* (agentes interessados);
- instabilidade e falta de especificação dos serviços;
- ausência de interfaces com as unidades de negócio;
- baixa qualidade, atrasos na entrega e aumento do custo dos serviços prestados pelo CSC; e
- falta de mecanismos de governança.

Outros problemas também são referidos, como a perda de controle dos custos

de implantação, despesas com infraestrutura, com realocação, contratação e treinamento de funcionários. Agrega-se ainda a necessidade de uniformizar sistemas de informação, administrar diferentes aspectos culturais e alinhar processos, demandando maior esforço do que o planejado inicialmente (BAIN & COMPANY, 2004; DELOITTE, 2007). Bergeron (2003) ressalta a significativa mudança cultural requerida pelo CSC e seu custo inicial, que pode ser elevado.

A seguir resgata-se o surgimento dos centros de serviços compartilhados no contexto dos negócios privados.

A origem e a evolução do centro de serviços compartilhado no setor privado

Durante os anos 1970 as grandes corporações utilizavam o modelo centralizado de organização, principalmente para suas funções de suporte (como recursos humanos, finanças, tecnologia da informação e contabilidade). São apontados como pontos fortes do modelo centralizado: sistemas comuns, padrões e controles consistentes e economia de escala. Por seu turno, os pontos fracos seriam a passividade com relação às necessidades do negócio, os custos não controlados pelas áreas de negócio e sua inflexibilidade (SCHULMAN *et al*, 1999).

Na década seguinte surgiram as unidades estratégicas de negócio (SBUs – Strategic Business Units), ou simplesmente unidades de negócio, privilegiando o modelo descentralizado para as funções de suporte, em que cada unidade tinha liberdade de organizar-se como desejasse para atingir os objetivos. Em decorrência dessa descentralização passou a haver redundância de estruturas de suporte nas grandes corporações, o que elevou os custos operacionais. Os principais pontos fortes

do modelo descentralizado são o controle da unidade de negócio sobre os serviços de suporte e a capacidade de reação às necessidades dos clientes. Como pontos fracos destacam-se a dificuldade de adoção de padrões na corporação, o surgimento de diversos tipos de controles, esforços de duplicação e altos custos.

É nesse contexto que a General Electric (GE) iniciou o desenvolvimento do modelo hoje conhecido como Centro de Serviços Compartilhado, tornando-se pioneira na sua utilização. Uma das principais características desse novo modelo organizacional é o fato de ser uma unidade semiautônoma de prestação de serviços (SCHULMAN *et al*, 1999).

A partir da segunda metade dos anos 1990, o modelo CSC passou a ser aplicado como estratégia operacional, estando presente, na atualidade, na maioria das grandes corporações globais. Pesquisa realizada pela IBM Global Business Services (2008a), em cooperação com a Wharton School e o Economist Intelligence Unit, com mais de 1200 CFO e profissionais seniores de finanças em grandes empresas do mundo, revelou que mais de 50% dos respondentes adotam o CSC como prática efetiva em suas organizações. Outra pesquisa, realizada pela consultoria Bywater (2001), para o International Quality and Productivity Center, com 200 das 500 maiores empresas listadas pela revista Fortune, constatou que 97% delas já utilizavam ou pretendiam utilizar os CSC.

Nascido nos Estados Unidos, o CSC teve pronta adesão em países europeus que rapidamente disseminaram o conceito entre suas empresas. No Brasil, nos últimos dez anos, houve expressivo aumento do número de organizações que passaram a adotar o CSC. Embora não existam números oficiais, observa-se, a cada evento ou congresso realizado sobre o tema, o

aumento de empresas participantes, relatando suas experiências no uso dos CSC. No setor privado, no país, os centros de serviços compartilhados têm sido adotados por empresas como Grupo Algar, Panamericano, Petrobras, Grupo Pão de Açúcar, entre dezenas de outras, nacionais e multinacionais.

Pesquisa da consultoria Bain & Company (2004), com 120 empresas que implantaram CSC nos últimos cinco anos, revelou quatro principais objetivos para sua adoção: redução de custos de *overhead*; melhoria da qualidade; precisão e cumprimento de prazos; padronização de processos; e otimização de capital de giro. Cabe ressaltar que, de modo geral, a literatura pesquisada enfatiza frequentemente dois aspectos, também mencionados nesta pesquisa, que são a melhoria na qualidade dos serviços e a redução de custos operacionais.

Com relação aos serviços prestados pelos CSC, no início se limitavam a atividades transacionais e repetitivas, normalmente associadas a funções financeiras e contábeis. Posteriormente, com o amadurecimento do modelo, outras atividades, como gestão de recursos humanos, tecnologia da informação, *customer service*, marketing e vendas, atividades administrativas, logística e suprimentos, foram incorporadas ao portfólio de serviços dos CSC (SCHULMAN *et al.*, 1999; BERGERON, 2003).

Depois da ampla utilização no setor privado, com a repercussão de casos de sucesso e o relato de reduções de custos, outras organizações, privadas e públicas, passaram a buscar a adoção desse modelo, como hospitais, Exército e Marinha norte americanos, a agência Nasa e governos em vários países europeus (QUINN; COOKE; KRIS, 2000; BERGERON, 2003). A seção seguinte aborda o interesse do setor público por essa inovação organizacional.

Os centros de serviços compartilhados no serviço público

Embora a literatura pesquisada não indique marco temporal no surgimento dos CSC na gestão pública, é possível fazer um paralelo entre o início da utilização dos CSC pelos governos e a evolução dos modelos de administração pública. A Nova Gestão Pública (NGP) favoreceu a adoção das práticas de serviços compartilhados no setor público ao preconizar a incorporação dos avanços da administração de empresas do setor privado.

Na gestão pública, os CSC permitem que os governos concentrem seus esforços em atividades de alto impacto para a sua missão, e não em funções administrativas rotineiras (ACCENTURE, 2005a). Pesquisa realizada pela The Economist Intelligence Unit (2006), com 127 executivos do setor público envolvidos com CSC, revela que as principais motivações para a adoção do modelo são a redução de custos interdepartamentais, melhoria da satisfação dos cidadãos-clientes, implantação da agenda pró governo eletrônico e atendimento a outras exigências do governo (como o *strategic sourcing*).

Tomada a decisão pela implantação do CSC, os governos normalmente optam por quatro modelos (TOMKINSON, 2007): intrasserviço, serviço, corporativo e supracorporativo.

O modelo intrasserviço – colaboração em um serviço específico ou especializado – possibilita que um órgão ou vários órgãos do governo compartilhem uma parte de um serviço, formal ou informalmente. Não há transferência de risco e esse modelo é útil para gerar economia de escala, a exemplo da organização de compras.

No modelo serviço, geralmente, um órgão permite que outro preste um serviço de forma completa em seu nome, transferindo o controle e a responsabilidade.

Essa transferência ocorre por meio de formalização adequada do relacionamento, mas o órgão tomador do serviço continua com o controle do orçamento.

No corporativo, dois ou mais órgãos se unem para compartilhar um serviço. Os parceiros formam um arranjo para prestação de serviços, com a devida formalização. Não apenas os benefícios são compartilhados, mas também os custos e a governança do CSC, de modo a assegurar o nível de serviço estabelecido.

No modelo supracorporativo, ocorre o compartilhamento com base na criação de um veículo de propósito específico para prestar os serviços. Os parceiros se unem e formam um arranjo para a prestação dos serviços. É criado um CSC (na qualidade de veículo de propósito específico), que agirá em nome dos parceiros. Os riscos são totalmente transferidos para o CSC, que fica responsável por todos os recursos envolvidos na prestação dos serviços.

A escolha de um desses modelos dependerá do tipo de necessidade, dos riscos envolvidos e da abrangência dos serviços a serem prestados. Também a forma de parceria dependerá do grau de complexidade e da estratégia de fornecimento de serviços escolhida (IPF, 2006).

Tomkinson (2007), discutindo os serviços prestados pelos CSC na administração pública na Inglaterra, enumera dez categorias relevantes: educação, transportes, receita e benefícios, lazer e bibliotecas, meio ambiente e proteção ao consumidor, rodovias, serviço social, serviços agrícolas, habitação e interdepartamentais. O autor menciona cinco serviços como sendo os mais frequentemente encontrados: rodovias, suprimentos, coleta de lixo, governo eletrônico e apoio a pessoas.

Quanto à esfera de governo onde se dá a utilização dos CSC, com base na experiência de países como Canadá,

Estados Unidos, Irlanda, Austrália, Inglaterra, Holanda, Alemanha, França, Itália, Espanha, África do Sul e Singapura, a literatura indica a existência dos CSC tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal (TOMKINSON, 2007; ACCENTURE, 2006).

Parece ser ainda incipiente o uso dos CSC no setor público brasileiro. As referências bibliográficas analisadas a partir de pesquisas nas bases de conhecimento científico revelaram a inexistência de relatos

“A Nova Gestão Pública (NGP) favoreceu a adoção das práticas de serviços compartilhados no setor público ao preconizar a incorporação dos avanços da administração de empresas do setor privado.”

sobre a aplicação de centros de serviços compartilhados no setor público. Pesquisas complementares em fontes não acadêmicas resultaram na identificação de uma experiência denominada Unidade de Serviços Compartilhados (USC), no governo do Estado de São Paulo.

O Estado de São Paulo está trabalhando para instituir o Programa Integra São Paulo, que pretende reunir, em um

único local, órgãos da administração direta e indireta, objetivando facilitar o atendimento aos municípios, órgãos públicos e entidades civis. Desse programa faz parte a USC (Unidade de Serviços Compartilhados), que deverá ser responsável pela gestão e execução de serviços relacionados a condomínio, segurança, portaria, manutenção predial e telefonia, para todas as secretarias (PGESP, 2009).

Em outra iniciativa afim, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, formada pelas sete prefeituras da região e outros atores sociais, está implantando centro de serviços de informação tecnológica, disponível para empresas da indústria do plástico (CIAP) e do complexo metal-mecânico (Cestec). Trata-se da tentativa de replicar a experiência italiana da região de Marche. (AGÊNCIA, 2009).

A implantação de um CSC no setor público é mais complexa do que no setor privado, pois, como lembram Janssen e Joha (2006), os motivos para implantação de um CSC na administração pública envolvem quatro lentes conceituais: estratégica/organizacional, política, técnica e econômica.

Pesquisa da IBM (2008b) destaca três principais dificuldades encontradas na implantação dos CSC na administração pública:

a) investimento inicial insuficiente, impedindo a continuidade do projeto e afetando significativamente o moral da equipe envolvida;

b) falta de compromisso com mudanças de longo prazo, devido aos ciclos eleitorais ou à transferência de agendas políticas; e

c) diferenças culturais ou de expectativas entre os “serviços sob demanda” (demand-driven), presentes no CSC e a filosofia de “serviço impulsionado pelo

fornecimento” (supply-driven), usualmente presente na gestão pública.

A necessidade de se estabelecer uma nova cultura para a execução do modelo de serviços compartilhados é apontada como um dos temas críticos. Em particular, órgãos que utilizam os CSC são vistos como parceiros, porque a relação entre aqueles que executam uma tarefa e aqueles para quem a tarefa é realizada é vital para a consecução das metas da organização (SCHULMAN *et al*, 1999).

Nessa direção, a referida pesquisa da IBM aponta cinco fatores críticos de sucesso para a implantação de um CSC na gestão pública:

a) forte competência em gerenciamento de projetos;

b) apoio da alta direção;

c) comunicação efetiva em todos os níveis;

d) abordagem em fases gradativas para a implantação; e

e) forte gestão da mudança para tratar as resistências e ajudar as pessoas a atravessarem o ciclo da transformação.

No setor público, a possibilidade de redução da força de trabalho é percebida como o obstáculo primordial por aqueles que estão considerando a adoção dos serviços compartilhados. No âmbito de uma iniciativa de serviços compartilhados, a estratégia de transição da força de trabalho é um meio e não um fim. Funciona melhor quando integrada com os elementos do plano de implantação dos serviços compartilhados, que normalmente inclui o detalhamento de descrições de novos cargos, novas competências exigidas, novos processos de negócio e especificações de novas tecnologias. Quatro medidas relativas à força de trabalho são apontadas como eventualmente necessárias:

treinamento, realocação, aposentadoria e demissão (ACCENTURE, 2005b).

A experiência britânica com centros de serviços compartilhados no serviço público

O governo britânico estabeleceu a seguinte visão em seu programa de transformação administrativa:

Até 2016 a maioria dos elementos transacionais de Serviços Corporativos no setor público será entregue através de organizações profissionais de serviços compartilhados. Algumas destas organizações permanecerão no setor público, mas muitas serão terceirizadas (ESSU, 2007).

A rigor, desde 1970 existe legislação que permite aos governos locais prover bens e serviços para outros governos locais, visando principalmente os benefícios do ganho de escala derivado das compras conjuntas. Outros atos legislativos vieram para aprimorar as práticas de trabalho colaborativo, como o Local Government Act 1972 and delegation; Local Government Act 2000 section 2 (well-being) and section 19; Local Government Act 2003 and trading & charging; Local Authorities (Goods and Services) Act 1970 e EU procurement legislation (DCLG, 2006).

Entretanto, os primeiros CSC no serviço público surgiram efetivamente no final da década de 1990. A agenda para a eficiência estabelecida pelo governo britânico nos últimos 12 anos colocou os centros de serviços compartilhados como destaque das políticas públicas. Além disso, as autoridades locais desempenharam papel de liderança, que tem favorecido a criação dos CSC, não apenas entre governos locais, mas também com outras organizações do serviço público, incluindo arranjos como “The Local

Government Association”, “Local Service Partnerships” e “Local Public Service Boards”. Com os governos locais recebendo 75% do seu orçamento por meio de transferências do governo central, o ônus para uma melhor utilização dos recursos foi firmemente colocado nos conselhos locais. (TOMKIMSON, 2007; DCLG, 2006).

Os principais serviços prestados pelos CSC no serviço público britânico são:

a) serviços de *back-office* como finanças, tecnologia da informação, recursos humanos, folha de pagamento e outros serviços transacionais;

b) serviços sub-regionais como recolhimento e tratamento do lixo, que requer investimentos em larga escala, em nível regional ou sub-regional; e

c) serviços que podem ser combinados em bases geográficas para atingir economias de escala e cujo benefício advém da redução de despesas com viagens, por exemplo. (TOMKIMSON, 2007; NLGN, 2006).

O *Shared Services Forum* afirma que o governo inglês poderá economizar 40 bilhões de libras durante 10 anos pela concretização dos ganhos com serviços locais compartilhados de *back-office*. Para se ter uma ideia, existem 388 *local councils* na Inglaterra, com estruturas, *status* legal e portfólio de serviços muito parecidos.

O documento “Transformational Local Government”, publicado em março de 2006 pelo governo britânico, instituiu ações que levaram os governos locais a incorporar as áreas de tecnologia da informação e comunicação no modelo CSC. Ademais, recomendou explicitamente a adoção dos CSC como ‘ferramenta’ para a eficiência. Vale destacar a consideração de que os benefícios financeiros da adoção dos CSC no setor público britânico serão obtidos em prazo maior do que no setor

privado, devido, quase sempre, à impossibilidade de demissões imediatas para redução da força de trabalho, como possível decorrência do compartilhamento de recursos (TOMKIMSON, 2007).

Outros benefícios não monetários também são relatados, como:

- a) aprendizado de melhores práticas pelos órgãos públicos participantes;
- b) compartilhamento de investimentos, a exemplo de sistemas, que de outra forma seriam inacessíveis para alguns órgãos; e
- c) obtenção de economias de escala e eficiências que reduzem os custos dos serviços (redução de locais, sistemas, equipamentos), possibilitando o redirecionamento das economias para o custeio de outros serviços públicos essenciais (ESSU, 2007).

De modo geral os CSC britânicos são constituídos com base em quatro princípios: 1) escopo e qualidade do serviço; 2) responsabilização democrática, governança e participação; 3) processos de serviços compartilhados e força de trabalho; e 4) investimentos públicos.

Uma tipologia com seis diferentes tipos de CSC foi definida para o modelo britânico: colaboração e compartilhamento de procedimentos, consolidação corporativa, liderança representativa, serviços cogerenciados, parceria estratégica e *outsourcing* ou *offshoring*. A tipologia é proposta com base no tipo de relacionamento entre as organizações do setor público (ESSU, 2007).

A colaboração e o compartilhamento de procedimentos são largamente difundidos entre governos locais. Por exemplo, uma pesquisa sobre a atual colaboração e compartilhamento de serviços na região de Yorkshire and The Humber identificou 157 iniciativas entre 22 autarquias locais (TOMKIMSON, 2007). Estão incluídos o trabalho conjunto em serviços para a infância, acordos recíprocos, procedimentos conjuntos, compartilhamento de

melhores práticas, consórcio para a compra de livros e materiais audiovisuais, entre outros. A colaboração envolve, frequentemente, várias autoridades locais e outros órgãos públicos trabalhando juntos.

Na consolidação corporativa, uma organização, tal como um departamento do governo central, centraliza a função financeira, a tecnologia da informação e (ou) os recursos humanos em um ou mais centros de serviços, no âmbito regional ou nacional.

Na liderança representativa, uma autoridade é constituída em nome de um grupo de autoridades (por exemplo, fundos de pensão e tratamento de resíduos). Essa abordagem é geralmente baseada na prestação de serviços no próprio órgão (não terceirizada), embora no caso dos fundos de pensão também se inclua a terceirização da gestão de carteiras para instituições financeiras.

Os serviços cogerenciados envolvem um grupo de autoridades ou organismos públicos que estabelecem um projeto de serviços cogerenciados. Eles podem usar a mesma infraestrutura/ software e padrões comuns, continuando a prestar os serviços por si mesmos no curto prazo, em âmbito sub-regional ou regional.

Na parceria estratégica com o setor privado, diversos centros de serviços compartilhados regionais são conduzidos por provedores de serviços privados, como os conselhos de Somerset e Taunton Deane e a Polícia de Avon & Somerset. Essas experiências são semelhantes às dos CSC do setor privado, que operam no Leste Europeu e em outras regiões.

Finalmente, na *outsourcing* ou *offshoring*, serviços são transferidos para uma empresa privada, visando a prestação contínua a um órgão público local, ou podem ser parcial ou totalmente transferidos para empresa privada fora da Grã-Bretanha, em localidades como Europa Oriental ou Ásia.

A ESSU (2007) destaca barreiras para a implantação adequada de centros de serviços compartilhados na Grã-Bretanha, tais como: espaço político do governo local ou restrições relativas às fronteiras entre governos; compatibilidade de tecnologia e sistemas; empregabilidade *vis a vis* o conceito de democracia industrial; falta de evidências quantitativas dos custos e benefícios; requisitos de responsabilidade e transparência; estruturas organizacionais e cultura; financiamento multiórgãos públicos; impostos para organismos públicos não departamentais; regras para quantidade de empregados (em departamentos do governo central); regulamentação de suprimentos da União Europeia e impactos sobre o nível de emprego.

Outros aspectos críticos para a implantação dos CSC foram: a) a concentração de serviços corporativos e transacionais que, muitas vezes, leva a uma subavaliação da colaboração existente; b) o foco em atingir redução de custos, mas com fraca base de dados para comprovar os custos originais e os benefícios efetivamente atingidos; c) a ausência de preocupação com o impacto da estratégia de compartilhamento de serviços na economia regional e no nível de emprego; e (d) a abordagem inadequada sobre a ameaça de transferência de postos de trabalho para o exterior (TOMKIMSON, 2007; ESSU, 2007).

Do lado das práticas bem-sucedidas, destaca-se a criação de centros de excelência para centros de serviços compartilhados, reunindo especialistas, bem como colocados à disposição dos governos interessados, em todos os níveis, metodologias, casos práticos, técnicas, padrões, sugestões e um ambiente *web* para a colaboração em foros e grupos de estudo sobre o tema. Também são desenvolvidos seminários para a troca de experiências, comunicação e acompanhamento das principais iniciativas. Para exemplificar cabe mencionar o PSIF

– Public Service Improvement Framework – e os portais do NAO – National Audit Office – e do Cabinet Office Shared Services Team. Esse conjunto de recursos constitui-se em redutor da curva de aprendizagem e de custos para um órgão que deseje iniciar-se no mundo dos CSC, ou mesmo aprimorar suas técnicas e atuação.

Considerações finais

“O Shared Services Forum afirma que o governo inglês poderá economizar 40 bilhões de libras durante 10 anos pela concretização dos ganhos com serviços locais compartilhados de back-office.”

A pesquisa mostrou que as principais determinantes para o surgimento dos CSC na gestão pública residem nos âmbitos estratégico/organizacional, político, técnico e econômico. A análise da experiência britânica deixou evidente que, embora os CSC tragam contribuições para a melhoria da qualidade e para a redução de custo no serviço público, existem dificuldades importantes atreladas à integração das agendas

políticas dos participantes, que podem impactar a velocidade de implantação e obtenção dos benefícios.

É elevado o grau de complexidade na implantação de um centro de serviço compartilhado no setor público, destacando-se os seguintes problemas:

- a) a padronização de políticas interdepartamentais;
- b) a dificuldade de concretizar ganho de escala no curto-prazo, pois parte considerável desse é decorrente de redução de empregados, que no setor público contam com estabilidade de emprego; e
- c) a dificuldade de comprovar os benefícios alcançados devido à inexistência de informações acuradas sobre os custos e volumes atuais.

Embora os CSC estejam presentes há pouco tempo no serviço público, já demonstram seu poder transformador na reestruturação dos governos para atender às necessidades do funcionalismo, dos cidadãos e das empresas, seja em serviços internos ou para atendimento à comunidade. A qualidade do gasto público estará cada vez mais na pauta do serviço público nos próximos anos. Também deve elevar-se a expectativa em torno da qualidade do serviço, de sua efetividade e da transparência do poder público.

O compartilhamento de serviços é uma decisão estratégica que tem impacto a longo prazo. É esperado que o compartilhamento de serviços seja menos focado em questões tecnológicas e cada vez mais em questões organizacionais e de governança, cruzando, portanto, fronteiras organizacionais e jurisdicionais.

No caso brasileiro verifica-se que o potencial de benefícios pode ser expressivo. Tomando-se como base, por exemplo, o governo federal, pode-se ter uma ideia da magnitude dos benefícios potenciais ao analisar-se a folha de pagamento do funcionário,

que atinge cerca de R\$155 bilhões por ano. Caso a solução CSC traga 10% de redução de custos sobre essa base, poderiam ser convertidos cerca de R\$ 15 bilhões anuais com despesas de custeio em investimentos.

O Brasil está caminhando rumo às melhores práticas de serviço público e, à medida que avança na direção de modelos organizacionais tecnicamente mais complexos e gerencialmente mais qualificados (DENHARDT; DENHARDT, 2007), mais demandará soluções como as oferecidas pelos CSC. Por outro lado, iniciativas como o governo eletrônico, crescentes no país, naturalmente clamam por uma revisão dos processos e da forma de organização dos serviços públicos, levando à discussão de soluções do tipo CSC. Os CSC também podem ser utilizados como instrumento para a melhoria da qualidade dos serviços (por exemplo, coleta e tratamento de lixo) e compartilhamento de investimentos entre municípios de uma determinada região. Com o advento da lei dos consórcios públicos, deve haver um estímulo crescente ao surgimento de CSC nas diversas esferas de governo, num primeiro momento intraesfera, passando posteriormente a experiências e iniciativas inter-esferas.

Vale destacar que o Decreto 6.932/2009, visando a simplificação do atendimento prestado ao cidadão, estabelece como diretrizes:

- a) o compartilhamento de informações e a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e
- b) a articulação com estados, Distrito Federal, municípios e outros poderes para a integração, racionalização.

Ademais, o referido decreto torna obrigatória a publicação das “cartas de serviços ao cidadão” para organizações do

Executivo Federal que atendem ao público, com o objetivo de informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

Finalmente, para contribuir com a visão de futuro dos CSC na gestão pública, cinco tendências apontadas por Janssen e Joha, Tomkinson e pelo ESSU são destacadas:

1) Os serviços providos pelos CSC tenderão a ser mais efetivos graças ao acesso à *expertise*, melhores práticas e parcerias. O uso de centros compartilhados tem sido inicialmente limitado aos serviços com padronização simples. No futuro, o âmbito de aplicação deve ser ampliado e órgãos públicos poderão compartilhar processos completos de *back-office*. Mesmo aparentemente diferentes serviços podem ser compartilhados, como finanças, contabilidade, compras e recursos humanos. Além disso, a identificação de necessidades ocorrerá de forma explícita e latente, de modo que os serviços atendam de fato à expectativa dos clientes.

2) Os processos de negócios na iniciativa privada passam por uma nova revolução com a utilização das técnicas, ferramentas e melhores práticas de BPM (Business Process Management). Essa tendência deverá se refletir no serviço público, que poderá beneficiar-se da gestão efetiva de processos, com consequente aumento de qualidade, redução de riscos e aderências às regras (compliance).

3) Tanto mais maduro um CSC, mais automatizado ele estará, podendo oferecer um novo patamar de serviços, onde clientes, funcionários e fornecedores

podem se autoatender mediante as tecnologias que aproximam o governo e a sociedade. Tecnologias como BPMS (Business Process Management Suite), ERP (Enterprise Resource Planning), *web 2.0*, *social networking* e governo eletrônico criarão ambientes favoráveis à colaboração e à inovação.

4) Os profissionais do serviço público terão cada vez mais acesso a técnicas, experiências e ferramentas utilizadas em CSC e esse compartilhamento de conhecimento deverá implicar a evolução do perfil desses profissionais. Isso deverá refletir-se na melhoria dos serviços prestados.

5. Os novos modelos de governança deverão adotar a postura de convidar o 'cliente' para participar efetivamente da gestão e aprimoramento dos CSC. Também os modelos de governança tenderão a assegurar que os ganhos de eficiência sejam de fato compartilhados pelos participantes e a transparência obtida por meio dos SLA (Service Level Agreements) e relatórios de desempenho/resultados publicados regularmente via internet.

Certamente a próxima década trará relevantes inovações no campo da gestão pública, com um espaço potencialmente importante para os serviços compartilhados. Concluímos destacando duas oportunidades que se abrem para futuras pesquisas. Em primeiro lugar, a investigação do relacionamento entre os *stakeholders* e os mecanismos de governança dos CSC na gestão pública. Em segundo lugar, a utilização dos consórcios públicos como vetores de CSC no caso brasileiro.

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

Referências bibliográficas

- ACCENTURE. *Driving High Performance in Government*. New York: Accenture, 2005a.
- _____. *Rites of Passage: How to Launch a Successful Shared Services Program in the Public Sector*. New York: Accenture, 2005b.
- _____. *Implementing Shared Services in the Public Sector: The Pillars of Success*. New York: Accenture, 2006.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. *Centro de Serviços em Tecnologia e Inovação do Grande ABC*. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/noticias.asp?id=1436&rel=1436&classificacao=2>>. Acesso em: 28 jun. 2009.
- BAIN & COMPANY. *Centros de serviços compartilhados: uma solução definitiva para os processos administrativos?* São Paulo: Bain & Company, 2004.
- BERGERON, B. *Essentials of Shared Services*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003.
- BYWATER Consulting. *Realizing the potential of shared services*. Stamford: Bywater, 2001.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT. *Structures for Collaboration and Shared Services*. London: DCLG, 2006.
- DELOITTE. *Centros de serviços compartilhados: tendências em um modelo de gestão cada vez mais comum nas organizações*. São Paulo: Deloitte, 2007.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The New Public Service: Expanded Edition*. New York: M. E. Sharpe, 2007.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, THE. *Evaluating Public Sector Shared Services*. London: The Economist, 2006.
- ESSU. European Services Strategy Unit. *Shared Services in Britain*. London: Essu, 2007.
- IBM GLOBAL BUSINESS SERVICE. *The Global CFO Study 2008*. New York: IBM, 2008a.
- _____. *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. Washington, D.C.: IBM, 2008b.
- INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. *Shared Services: The Opportunities and Issues for Public Sector Organisation*. London: IPF, 2006.
- JANSSEN, M.; JOHA, A. Motives for Establishing Shared Service Centers in Public Administrations. *International Journal of Information Management*, v. 26, n. 2, p.102-116, 2006.
- _____. Decisions and design choices for the development of shared services arrangements and its relationships. In: ANNUAL ISO ONE WORLD CONFERENCE, 6, 2007, Las Vegas. *Proceedings...* Las Vegas (Nevada), 2007. p. 1-16.
- _____. The Strategic Determinants of Shared Services. In: GARSON, G. D.; KHOSROW-POUR. *Handbook of Research on Public Information Technology*. New York: Information Science Reference, 2008.
- NEW LOCAL GOVERNMENT NETWORK. *The Politics of Shared Services: What are the underlying barriers to a more successful shared services agenda?* London: NLGN, 2006.
- PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Estado de SP institui centros regionais de governo*. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=101295&c=6>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

QUINN, B.; COOKE, R.; KRIS, A. *Shared Services: mining for corporate gold*. Harlow, Essex: Prentice Hall, 2000.

SELLTIZ, C. *et al. Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. Tradução de Dante Moreira Leite. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

SCHULMAN, D. S. *et al. Shared Services: Adding Value to the Business Units*. New York: John Wiley & Sons, 1999.

TOMKINSON, Ray. *Shared Services in Local Government: improving service delivery*. Hampshire: Gower Publishing, 2007.

Resumo – Resumen – Abstract**Centros de Serviços Compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na Gestão Pública Brasileira***Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e Leonel Mazzeali*

O presente artigo toma como ponto de partida a revisão do estado da arte sobre os centros de serviços compartilhados (CSC). Arranjos de serviços compartilhados estão ganhando importância na gestão pública como meio para reduzir despesas e elevar a qualidade dos serviços. Os objetivos da pesquisa foram investigar as determinantes do surgimento dos CSC na gestão pública, os principais problemas em sua implantação e as tendências futuras dos CSC. Além da publicação científica e técnica sobre o tema, a metodologia se assenta no estudo da experiência britânica de compartilhamento de serviços entre diferentes esferas de governo. Uma das conclusões relevantes da pesquisa é que o Brasil, embora tenha poucas experiências de serviços compartilhados na administração pública, poderá obter significativos benefícios financeiros e na qualidade dos serviços públicos.

Palavras-chave: Centros de serviços compartilhados; operações de serviços; consórcios públicos.

Centros de Servicios Compartidos: de la experiencia británica a las perspectivas de innovación em La Gestión Pública Brasileña*Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e Leonel Mazzeali*

Este artículo toma como punto de partida la revisión del estado del arte acerca de los centros de servicios compartidos (CSC). Los servicios compartidos están ganando importancia en la administración pública como un medio para reducir costes y elevar el nivel de servicio. Los objetivos de la investigación fueron de investigar los factores determinantes de la aparición de CSC en la administración pública, los principales problemas en su aplicación, y las tendencias futuras de los CSC. Además de las publicaciones científicas y técnicas sobre el tema, la metodología examina en profundidad el caso británico de servicios compartidos entre los diferentes niveles de gobierno. Una de las conclusiones de la investigación es que CSC puede aportar importantes beneficios cualitativos y cuantitativos para el servicio público de Brasil.

Palabras clave: Centros de servicios compartidos; nuevo servicio público; consorcios públicos.

Shared Service Centers: from British experience until the prospects for innovation in Brazilian Public Administration*Cicero Ferreira, Luiz Paulo Bresciani e Leonel Mazzeali*

This article takes as its starting point the shared services centers (SSC) state of the art review. Shared services centers are gaining importance in public administration in order to reduce costs and to raise the services quality. The research objectives were investigate the determinants of occurrence of SSC in public administration, the main problems in their implementation and the future trends for SSC. Besides the scientific and technical publication on the subject, the methodology examines the British case of services sharing among different spheres of public administration. It is concluded that Brazil, although has few shared services experiences in the government sector, can get significant financial benefits and increasing services quality with the use of SSC in the public sector.

Keywords: Shared service centers; service operations; new public service.

Cícero Ferreira

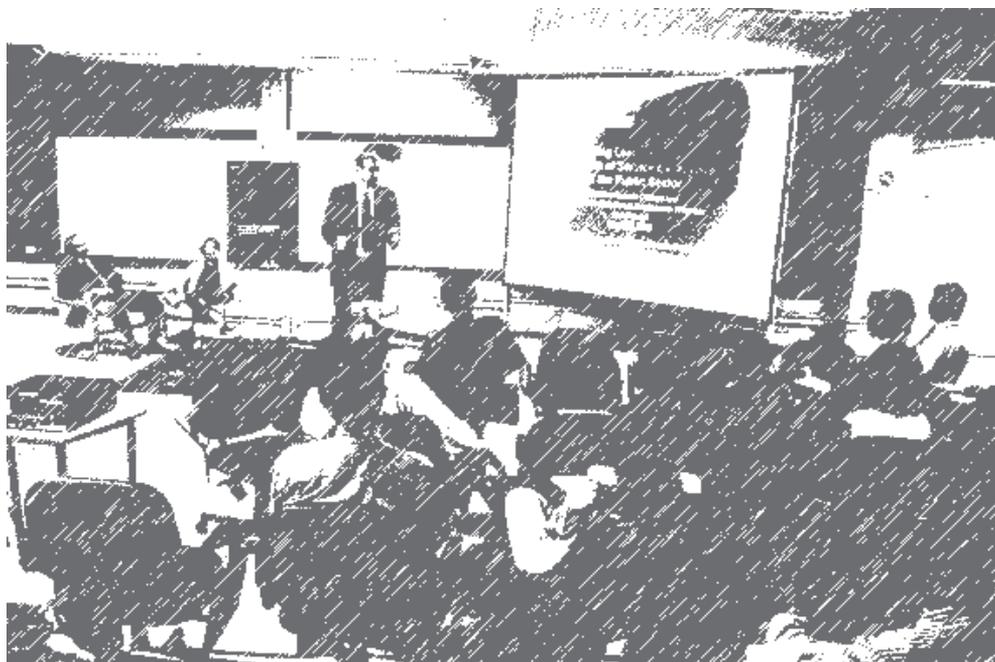
Doutorando em Administração de Empresas pela University of Liverpool e mestre em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Consultor em gestão empresarial especializado em operações de serviço. Contato: cicferreira@uol.com.br

Luís Paulo Bresciani

Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor doutor do programa de pós-graduação em Administração da USCS e Secretário de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de Diadema. contato: lpbresciani@uscs.edu.br

Leonel Mazzali

Doutor em Economia de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Professor doutor do programa de pós-graduação em Administração da USCS. Contato: leonel_mazzali@uol.com.br



RSP Revisitada Seleção e treinamento – sua articulação

Belmiro Siqueira

Texto publicado na RSP, vol. II, nº 3, de junho de 1950

Na última edição de 2010, a *RSP Revisitada* aborda a importância da seleção e treinamento no setor público, e a ligação entre essas fases no intuito de promover o recrutamento de servidores capazes de desempenhar os distintos cargos do governo.

Escrito pelo Sr. Belmiro Siqueira, funcionário de carreira da área de administração que atuou nas esferas estadual e federal, ocupou vários cargos no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), dentre eles o de diretor geral. Foi vice-presidente do Conselho Federal de Administração (CFA) e dá nome ao concurso nacional que anualmente é promovido pelo Sistema CFA/CRA, o “Prêmio Belmiro Siqueira de Administração”, sendo patrono dos administradores.

Em seu texto, afirma que a Administração Pública, diante de sua atuação peculiar e, muitas vezes, única empregadora de certos tipos de profissionais, tem de preparar os servidores de que necessita, desenvolvendo para esse fim recrutamentos planejados que incluam programas de “pre-entry training”, ou treinamento prévio. Acredita que a orientação proveniente da seleção e treinamento eficazes contribui fortemente para a preparação de servidores para o exercício eficiente de determinados cargos.

Para Belmiro, diante das atribuições especializadas e as rápidas mudanças nas exigências feitas ao Serviço Público, dificilmente uma seleção que não contenha o treinamento conseguirá formar contingentes desejáveis e habilitados de servidores para a execução das vastas finalidades do Estado. É possível dizer que a seleção depende, fundamentalmente, do treinamento prévio; pois, sem ele, o recrutamento é falho e caro, uma vez que não estará assegurada a preparação dos interessados para as atividades. E sem representativo grupo de candidatos, serão pobres os resultados da seleção.

A Seleção visa a obter, entre candidatos qualificados – atraídos e orientados pelo recrutamento – os mais capazes servidores para o desempenho de certos cargos.

O treinamento, por sua vez, tem, como um dos seus objetivos, a preparação de servidores para o exercício eficiente de determinados cargos.

Ora, enunciadas essas finalidades, percebe-se, de pronto, o laço íntimo que liga a seleção ao treinamento.

Como sabemos, recrutar envolve orientar. E, dentre as atividades que estão compreendidas na *orientação dos candidatos*, não se colocará, porventura, o treinamento? Lógicamente. Muitos programas de recrutamento se resumem, na realidade, em verdadeiros programas de treinamento.

A Administração Pública, não raro, é o único empregador de certos tipos de profissionais. A empresa particular jamais precisará, por exemplo, de um Agente Fiscal do Imposto de Consumo, de um Comissário de Polícia ou de um Diplomata. Nesses casos, não será provável que o Estado obtenha o número suficiente de candidatos habilitados, para concorrerem aos concursos que realizar. Indica-se, nessa hipótese, o treinamento para formação dos contingentes desejáveis de concorrentes.

O sistema educacional, por mais que se ajuste, a fim de preparar elementos para o Governo, nunca formará mercados de trabalho que possam fornecer ao Estado todos os tipos de servidores requeridos para a execução de suas vastas finalidades. Aqui ou alhures, a própria Administração tem de executar planos de treinamento para formação e especialização de técnicos para o exercício dos variadíssimos cargos que integram seus quadros.

LYMAN S. MOORE apresenta três razões principais por que as escolas, colégios e universidades não podem preparar pessoas cabalmente treinadas para a Administração Pública. Refere-se o autor aos Estados Unidos; nossa situação comporta, não obstante, as mesmas razões:

“1) Their insufficient experience in public service training. Many universities have not yet determined whether their function is to give students equipment for special public posts or to provide them with a general background in public administration. 2) They

cannot be expected to establish training courses for specific types of public officials unless their graduates have a reasonable chance of being placed. There must be a continuous, predictable demand, for example, that a public works official be a person of special competence and training before universities can be expected to undertake special preparation for this field. 3) The functions of government are becoming so specialized and the requirement of the public service are changing so rapidly that no amount of preentry training will completely prepare a prospective public employee to perform capably his duties on the job.” (1)

Dessa forma, compreende-se que, para uma ou outra carreira, possa o Estado obter mão-de-obra completamente habilitada. Na maioria das situações, porém, a Administração Pública terá que preparar os servidores de que necessita, para isso desenvolvendo planejados recrutamentos que incluam, sistematicamente, estudados programas de “pre-entry training”, ou treinamento prévio.

1) “Training for Public Service” de LYMAN S. MOORE. “Occupations”, Nº de Outubro de 1939. Página 33. *Apud* MILTON HALL in *Employce Training in the Public Service* Chicago, 1941. Pág. 12. Traduzimos:

“(1) Sua insuficiente experiência em treinamento para o Serviço Público. Muitas universidades ainda não determinaram se sua função é preparar estudantes para especiais cargos públicos ou dar-lhes uma formação geral em administração pública. (2) Elas não podem criar cursos de treinamento para tipos específicos de funcionários públicos, sem que seus graduados tenham razoável oportunidade de colocação.

Deverá haver uma procura contínua e previsível, além de se saber que o funcionário público deva ser uma pessoa de competência e treinamento especiais, e aí poder-se-á esperar que as universidades realizem preparação particular para êste setor. (3) As funções governamentais tornam-se tão especializadas e as exigências do Serviço Público modificam-se tão rapidamente que nenhum treinamento prévio preparará completamente um futuro servidor público, para executar, cabalmente, seus deveres no trabalho.”

Quanto aos objetivos e à extensão que deverão ter as atividades de treinamento prévio, de dado recrutamento específico, isso é ponto que só em cada caso concreto se poderá decidir. Cabe, não obstante, ressaltar que a seleção, em qualquer hipótese, será falha, salvo se compreender um recrutamento racional. E êste, como sabemos, só será alcançado se incluir treinamento cuidadoso dos candidatos disponíveis.

Se, antes das provas, o órgão de seleção orienta o treinamento dos inscritos, o coeficiente de recrutamento naturalmente se eleva e a percentagem de habilitados torna-se satisfatória.

Noutras palavras, afirmaríamos que, sem treinamento prévio, o recrutamento é falho e caro, uma vez que não estará assegurada a preparação dos interessados. E sem representativo grupo de candidatos, serão pobres os resultados da seleção. Em última análise, a seleção depende, fundamentalmente, do treinamento, do treinamento prévio.

Por outro lado, mesmo com um recrutamento satisfatório, ainda haverá o risco de serem selecionados servidores que não estarão plenamente preparados para o exercício eficiente dos cargos para os quais foram nomeados. Nenhum sistema

de seleção poderá dispensar o auxílio do treinamento.

Em apoio dessa afirmação, é valiosíssimo o depoimento de MILTON HALL:

“The fallacy of attempting to fill all vacant positions with persons who are completely “ready trained and ready to work” has become increasingly clear. In the first place, where a career system prevails it is necessary in selecting employees to give at least as much attention to their capacity for development as to their possession of narrow and specific skills needed for the immediate job. Moreover, even when the appropriate aim of the examining process is to select persons who have all the knowledge and skill needed for their immediate positions, the fact remains that frequently it is not possible to achieve this aim completely. Under these circumstances training is needed to supplement the selection process in order to build an effective working force.” (2).

(2) “Employee Training in the Public Service”, de MILTON HALL e outros. “Civil Service Assembly” dos Estados Unidos e Canadá, 1941, Chicago. Págs. 10 e 11. Entendemos:

“A falácia de prover todos os cargos vagos com pessoas que estejam completamente já treinadas e prontas para o trabalho tem-se tornado demasiado clara. Em primeiro lugar, se existe um sistema de carreira, é necessário, na seleção, dar pelo menos tanta atenção à capacidade dos candidatos de se desenvolverem como à posse dos mesmos de limitadas e específicas habilidades, necessárias ao imediato trabalho a ser executado. Além disso, mesmo quando o fim determinado dos processos de exame é selecionar pessoas que tenham todos os conhecimentos e

habilidades necessárias aos seus cargos imediatos, ainda acontece, freqüentemente, que não é possível realizar êsse objetivo cabalmente. Por isso, o treinamento é indispensável para suplementar o processo seletivo, a fim de construir um efetivo potencial humano.”

(3) A Administração Federal nos Estados Unidos – GUSTAVO LESSA. 1942, Cia. Editôra Nacional, Brasil. Pág. 54.

Do exposto, conclui-se que o treinamento é indispensável função complementar da seleção. Sobre ela, exerce êle, através do recrutamento, influência benéfica, trazendo-lhe, de fato, ao crivo, candidatos adequadamente orientados. E por mui qualificados que sejam os candidatos selecionados, não se poderá prescindir de alguma dose de treinamento, para habilitá-los ao exercício de todos os deveres e responsabilidades de seus cargos.

Se tomarmos *curso* como *treinamento*, teremos verdadeira a afirmação de GUSTAVO LESSA:

“A fórmula de concurso, sem curso, significa um estágio cultural atrasado, em que se verifica a necessidade de um preparo especializado mas se exige dos candidatos que o busquem como autodidatas.” (3).

Cumprir frisar que não advogamos, em absoluto, a substituição de concursos por cursos, mas consideramos precário um sistema de recrutamento e seleção que não esteja, indissolúvelmente, articulado com um sistema de treinamento.

Os planos de recrutamento para o S.P.F., tendo que se estender, por imperativo de ordem política, a todo o território nacional, não poderão deixar de incluir, em maior ou menor escala, conforme o caso

concreto, a realização de programas especiais de treinamento.

O desenvolvimento de atividades de “pre-entry-training” é, na maioria das hipóteses, limitado por fatores os mais diversos e o máximo que se poderá conseguir é preparar os candidatos para as provas e não para o trabalho. Ainda quando as provas são de trabalho, haverá a necessidade de ministrar aos selecionados programas de treinamento, no *serviço* ou para o *serviço*, em doses variadas.

Com mais objetividade, assim podemos apresentar algumas questões:

I. Será possível selecionar candidatos completamente habilitados para todos os cargos e funções do S.P.F.?

II. Como deverão ser organizados os programas de treinamento prévio?

III. Como deverão ser organizados os programas de “post-entry-training”?

IV. Como articular o treinamento com a seleção?

Em linhas gerais, êsses problemas podem ser encaminhados em forma de itens. Assim:

1. A análise dos deveres e responsabilidades dos cargos (ou funções), as necessidades das repartições interessadas, as condições reais dos mercados de trabalho e os resultados de seleções anteriores é que determinarão a natureza e extensão dos programas de treinamento a serem desenvolvidos. Ter-se-á, porém, como premissa, a impossibilidade de seleção de servidores integralmente preparados para pronto e eficiente exercício das atribuições dos cargos (ou funções) do S. P. F.

2. Quando se tratar de cargos (ou funções) que tenham correspondência completa com empregos nas empresas particulares, e para os quais há centros de preparação sistemática de profissionais habilitados, a seleção, com vantagens,

deverá ser feita à base de capacidade efetiva e os programas de treinamento deverão ser mínimos.

3. Quando se tratar de cargos (ou funções) para os quais o Estado é o único empregador, aconselhar-se-á, de preferência, a seleção à base de possibilidades e os programas de treinamento deverão ser mais longos, com o objetivo específico de preparar os servidores. Conforme o caso concreto, executa-se com mais ênfase programas de treinamento prévio ou de treinamento posterior.

4. Nos planos de recrutamento deverão estar sempre compreendidos os necessários programas de treinamento prévio que se impõem: a execução desses programas poderá caber diretamente à D. S. A. ou ser apenas por ela orientada.

5. Quando a seleção se fizer por capacidade efetiva, a D. S. A. poderá executar os indispensáveis programas de treinamento posterior ou, então, deixá-los a cargo dos órgãos de treinamento dos Ministérios interessados.

6. À vista das condições características de nossa Administração de Pessoal, pensamos que a D. S. A. deverá selecionar – salvo em casos de carreiras e séries funcionais cujas atribuições são plena e satisfatoriamente definidas ou em casos de cargos ou funções cuja formação de profissionais exige longos anos de aprendizagem – à base de possibilidades de êxito, à base de cultura geral, à base de formação ginásial, colegial ou universitária.

Quanto mais primitiva é a cultura, tanto mais se esbatem, indefinidos, os contornos da personalidade individual, assimilada à comunidade - observou *Sternberg*. É o progresso humano que vai destacando e acentuando os valores humanos, porque a personalidade é, essencialmente, um produto da vida social. São os contatos

associativos que a desenvolvem. Ora, só o fato de aludirmos à vida associativa, onde vigem os processos sociais de ajustamento do indivíduo às atividades conjugadas do grupo, percebemos, de logo, estar êle subordinado a normas reguladoras da convivência, que se revelam nos usos e costumes. Como ensina aquêle autor, “nos usos há os germes, as possibilidades de evolução do conjunto de todos os grupos de normas”. Porém, nesse estado de evolução, as normas acham-se em período de indiferenciação: moral, direito, costumes, confundem-se num corpo normativo difuso. O conceito de ordem normativa existe, pois, onde quer que consideremos a vida associativa humana. E a êle se liga indiscutivelmente o conceito de direito, como complexo de normas reguladoras da convivência humana. Daí verificar-se ser êle um produto necessário da vida social, técnica de assegurar a estabilidade da existência coletiva e resultado espontâneo da convivência. É intrínseco ao conceito de direito o de *relação*, por que implica a vinculação interindividual, criada pelas atividades que se estruturam dentro do grupo social. Tais normas, para disciplinar o comportamento dos indivíduos ou dos grupos, têm certa coatividade, o que implica a existência de um poder social que lhes garante a validade. O poder social se manifesta através de órgão - que pode ser o indivíduo ou um grupo, - diferenciando-se a matéria social em “governantes” e “governados”. - *Djacir Menezes* – R.S.P. – maio-junho – 1947.

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

Para saber mais

As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa-formação e Mulheres da Paz

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA (OSP). Boas práticas no Estado de São Paulo. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

- <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci>

Centros de serviços compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira

FERREIRA, Cícero. *Centros de serviços compartilhados como instrumento de gestão regional no setor público*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas.

- http://www.uscs.edu.br/posstricto/administracao/dissertacoes/2010/pdf/cicero_ferreira.pdf

Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público

RAUPP, Barbara. Sistematização de uma metodologia gerencial para unidades de atenção primária no Sistema Único de Saúde no contexto de uma pesquisa sobre a cultura organizacional.

- <http://www.aps.ufjf.br/index.php/aps/article/viewFile/136/140>

Gestão pública: desassombrando nossa história

PARCERIAS público-privadas: instrumento de gestão pública num somatório de esforços para vencer a ‘burocracia’.

- http://www.aedb.br/seget/artigos09/312_PPP.pdf

Fale com a RSP

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

Acontece na ENAP

Curso de EPPGG promove debate sobre diversidade

Alunos do curso de formação inicial para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) participaram, em 8 de outubro, de painel na ENAP sobre diversidade e políticas públicas. O objetivo foi debater os desafios postos para os agentes de governo e as organizações públicas na internalização das orientações e definições relacionadas à diversidade, especialmente quanto a gênero, raça e direitos humanos na implementação das políticas públicas.



ENAP promove inauguração do primeiro escritório Unitar em um país do hemisfério sul

No dia 13 de outubro, na ENAP, ocorreu a solenidade de inauguração do escritório do Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (Unitar), que será sediado nas instalações da Escola. O evento reuniu autoridades nacionais e internacionais, dirigentes e servidores públicos. Criado em 1973 e com sede em Genebra (Suíça), e escritórios em Nova York (EUA) e Hiroshima (Japão), o Unitar, pela primeira vez, terá uma representação em um país do hemisfério sul.



ABC e ENAP promovem Café com Debate sobre cooperação internacional

No dia 9 de dezembro, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores, realizou, no Palácio do Itamaraty, a sua primeira edição do Café com Debate. Com o apoio da ENAP, que repassou a metodologia, o evento discutiu o perfil da cooperação brasileira na próxima década. Os debatedores foram o diretor da ABC, ministro Marco Farani, o representante-residente do Pnud no Brasil, Jorge Chedieck, e o secretário executivo de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Carlos Augusto Vidotto. A moderação ficou a cargo da presidente da Escola, Helena Kerr do Amaral.



Acordo possibilitará qualificação de 30 mil agentes públicos brasileiros

A presidente Helena Kerr do Amaral participou, no dia 13 de dezembro, em Curitiba, da solenidade de assinatura do Termo de Cooperação para promoção da qualificação de servidores públicos dos municípios, dos estados e da União, mediante a realização do curso superior de Tecnologia em Gestão Pública. O acordo foi celebrado entre a ENAP, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Instituto Federal do Paraná (IFPR).

ENAP e embaixada da França realizam seminário

A ENAP, em parceria com a embaixada francesa, realizou no dia 14 de dezembro o seminário “Formação profissional para a coordenação territorial na França”. O encontro abordou a experiência francesa em relação à formação profissional para a coordenação territorial de serviços desconcentrados e descentralizados. O evento teve como palestrantes diretores de entidades que promovem capacitação na área de administração pública francesa.



ENAP divulga pesquisas sobre inovação no setor público

A ENAP publicou, em janeiro, duas pesquisas sobre inovação: “Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?” e “Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006)”. Além de gerar conhecimentos sobre as práticas inovadoras premiadas, os resultados apresentados pelas pesquisas têm relevância prática, oferecendo contribuições para orientar os incentivos à inovação no setor público e para identificar os recursos humanos e estratégias necessárias à geração de um ambiente favorável à inovação no setor público. Saiba como adquirir essa e outras publicações em www.enap.gov.br.

Mais informações: inovacao.enap.gov.br

Nossos pareceristas

A RSP agradece as suas atentas leituras e pertinentes observações

Adriana Maria Procópio de Araújo

Aline Diniz Amaral

Ana Lúcia Aguiar Melo

Angélica Silva

Antônio José Costa Cardoso

Bruno Carvalho Palvarini

Cesar Alexandre de Souza

Clovis Bueno de Azevedo

Daniel Trento do Nascimento

Erick Fagundes Ribeiro

Evandro Prestes Guerreiro

Fernanda Alves dos Anjos

Fernando Luiz Abrucio

Francisco de Assis de Sousa Lira

Francisco José dos Santos Alves

Francisco José dos Santos Alves

Genário Viana Filho

João Batista Ferri de Oliveira

José Luiz Pagnussat

Juarez Freitas

Kalene Moraes Antunes

Luis Henrique Fanan

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Marcos Tanure Sanabio

Maria Alexandra Cunha

Maria da Graça Garcia Andrade

Maria Julia Pantoja

Marianne Nassuno

Melina Risso

Nivaldo Carneiro Júnior

Olegna de Souza Guedes

Oscar Adolfo Sanchez

Pedro Bruno

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Roberto Passos Nogueira

Silvana Gregorio Vidotti

Silvia Maria Santiago

Simone Moreira de Oliveira

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento

Ursula Dias Peres

Zarak de Oliveira Ferreira

Índice alfabético – Vol. 61

Por autor e assunto

Organizado pela Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Índice alfabético – autor

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 269-286, jul./set. 2010.

ALONSO, Luiza Beth Nunes; HEDLER, Helga Cristina; CASTILHO, Suely Braga. Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 371-386, out./dez. 2010.

ANANIAS, Patrus. Gestão pública: desassombrando nossa história. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 333-344, out./dez. 2010.

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 189-209, abr./jun. 2010.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.

CAVALCANTI, Themístocles B. O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático (RSP revisitada, v. 4, n. 2, nov. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 305-310, jul./set. 2010.

CHRISTOPHER Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21 (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 117-124, jan./mar. 2010.

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 233-247, jul./set. 2010.

COSTA, Laís Silveira; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 3, p. 249-267, jul./set. 2010.

- DUARTE, Amélia. A funcionária pública sob a Constituição de 1937 (RSP revisitada, n. 4, mar. 1938). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 113-116, jan./mar. 2010.
- FEDELE, Paolo; EDOARDO, Ongaro. Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 157-170, abr./jun. 2010.
- FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João Alberto. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 287-303, jul./set. 2010.
- FERREIRA, Cicero; BRESCIANI, Luiz Paulo; MAZZALI, Leonel. Centros de serviços compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 387-403, out./dez. 2010.
- GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 35-66, jan./mar. 2010.
- LIMA, Dominique Ferreira Feliciano de. Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 311-319, jul./set. 2010.
- LIMA, Raul. Uma experiência de propaganda oficial (RSP revisitada, v.3, n.3, set. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 211-219, abr./jun. 2010.
- MENDES, Annita Valléria Calmon; ANDRADE JÚNIOR, Hermes de; LUZ, Rodolfo Pinto da; BORGES, Cândido. Comissão de Ética Setorial: o desafio de fazer cumprir a ética na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 137-156, abr./jun. 2010.
- MIRANDA, Silvânia Vieira de. A gestão da informação e a modelagem de processos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 113-116, jan./mar. 2010.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 171-187, abr./jun. 2010.
- QUINHÕES, Trajano Augustos Tavares; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 67-96, jan./mar. 2010.
- RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.
- SILVEIRA, Costa Laís; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 249-267, jul./set. 2010.
- SIQUEIRA, Belmiro. Seleção e treinamento – sua articulação (RSP revisitada, v.3, n.3, jun. 1950). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 405-409, out./dez. 2010.

Índice alfabético por assunto

Ação Social

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMPÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.

Administração Estratégica

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

Administração Federal

MENDES, Annita Valléria Calmon; ANDRADE JÚNIOR, Hermes de; LUZ, Rodolfo Pinto da; BORGES, Cândido. Comissão de Ética Setorial: o desafio de fazer cumprir a ética na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 137-156, abr./jun. 2010.

Administração por Objetivos

LIMA, Dominique Ferreira Feliciano de. Sonia Ospina apresenta avaliação e resultados da gestão pública na América Latina (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 311-319, jul./set. 2010.

Administração Pública

ANANIAS, Patrus. Gestão pública: desassombrando nossa história. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 333-344, out./dez. 2010.

CHRISTOPHER, Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21 (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 117-124, jan./mar. 2010.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 233-247, jul./set. 2010.

COSTA, Laís Silveira; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.3, p. 249-267, jul./set. 2010.

FEDELE, Paolo; Edoardo, Ongaro. Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 157-170, abr./jun. 2010.

MENDES, Annita Valléria Calmon; ANDRADE JÚNIOR, Hermes de; LUZ, Rodolfo Pinto da; BORGES, Cândido. Comissão de Ética Setorial: o desafio de fazer cumprir a ética na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 137-156, abr./jun. 2010.

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 189-209, abr./jun. 2010.

Estado Devolvido

FEDELE, Paolo; Edoardo, Ongaro. Uma tendência comum, casas diferentes: devolução na Itália, Espanha e Reino Unido. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 157-170, abr./jun. 2010.

Estudo de Caso

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 233-247, jul./set. 2010.

Ética

MENDES, Annita Valléria Calmon; ANDRADE JÚNIOR, Hermes de; LUZ, Rodolfo Pinto de; BORGES, Cândido. Comissão de Ética Setorial: o desafio de fazer cumprir a ética na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 137-156, abr./jun. 2010.

Forma de Estado

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 35-66, jan./mar. 2010.

CAVALCANTI, Themístocles B. O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático (RSP revisitada, v. 4, n.2, nov. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.61, n.3, p. 305-310, jul./set. 2010.

Gênero

DUARTE, Amélia. A funcionária pública sob a Constituição de 1937 (RSP revisitada, n.4, mar. 1938). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.61, n.1, p. 113-116, jan./mar. 2010.

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMPÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.

Gestão da Informação

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João Alberto. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 287-303, jul./set. 2010.

Gestão Horizontal

CHRISTOPHER Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21 (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 117-124, jan./mar. 2010.

Gestão Tecnológica

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 189-209, abr./jun. 2010.

Governança

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.

*Democracia**Inclusão Social*

QUINHÕES, Trajano Augustos Tavares; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 67-96, jan./mar. 2010.

Inovação

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 189-209, abr./jun. 2010.

COELHO, Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 233-247, jul./set. 2010.

Orçamento Público

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 269-286, jul./set. 2010.

Planejamento Estratégico

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 269-286, jul./set. 2010.

Planejamento Orçamentário

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 269-286, jul./set. 2010.

Política Pública

ALONSO, Luiza Beth Nunes; HEDLER, Helga Cristina; CASTILHO, Suely Braga. Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 371-386, out./dez. 2010.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMPÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.

Político Social

ANANIAS, Patrus. Gestão pública: desassombrando nossa história. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 333-344, out./dez. 2010.

QUINHÕES, Trajano Augustos Tavares; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 67-96, jan./mar. 2010.

Prestação de Serviço

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 35-66, jan./mar. 2010.

COSTA, Laís Silveira; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.3, p. 249-267, jul./set. 2010.

Prevenção

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMPÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.

Programa Educacional

ALONSO, Luiza Beth Nunes; HEDLER, Helga Cristina; CASTILHO, Suely Braga. Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 371-386, out./dez. 2010.

Programa Social

QUINHÕES, Trajano Augustos Tavares; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 67-96, jan./mar. 2010.

Reforma Administrativa

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 5-33, jan./mar. 2010.

Saúde Pública

COSTA, Laís Silveira; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.3, p. 249-267, jul./set. 2010.

Segurança Pública

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz; CERQUEIRA, Marcos; ASSUMPÇÃO, Pedro; GAMA E COLOMBO, Daniel. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 345-370, out./dez. 2010.

Serviço Público

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 35-66, jan./mar. 2010.

CAVALCANTI, Themístocles B. O Estado, a administração e os serviços públicos no mundo democrático (RSP revisitada, v. 4, n.2, nov. 1943). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.3, p. 305-310, jul./set. 2010.

Sistema Único de Saúde – SUS

ALONSO, Luiza Beth Nunes; HEDLER, Helga Cristina; CASTILHO, Suely Braga. Sistema Único de Saúde: a busca do entendimento de seus princípios e sistemas de valores para profissionais do serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.4, p. 371-386, out./dez. 2010.

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 35-66, jan./mar. 2010.

Tecnologia da Informação

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, p. 189-209, abr./jun. 2010.

Terceiro Setor

COSTA, Laís Silveira; MARQUES, Paulo; BORGES, Taís R. A prestação pelo setor público não estatal dos serviços de saúde pública: análise de hipóteses e potencialidades. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n.3, p. 249-267, jul./set. 2010.

Valorização

CHRISTOPHER, Pollitt analisa a nova estrutura da gestão pública no século 21 (reportagem). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.1, p. 117-124, jan./mar. 2010.

Normas para os colaboradores

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

Regras para submissão:

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

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

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

Artigo em coletânea

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

Artigo em periódico

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

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

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

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

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

Cadernos EIAPP Volumes I e II

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

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



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

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



A construção de alternativas para a inserção dos temas diversidade, igualdade de gênero, igualdade racial e direitos humanos nos programas de capacitação e formação em escolas de governo é o foco da publicação. A obra sintetiza as análises desenvolvidas na Mesa-redonda de Pesquisa-Ação promovida pela ENAP em 2009 para debater como a formação e a capacitação de servidoras(es) podem contribuir para a incorporação do tema da diversidade nos programas e ações dos governos. São abordados aspectos como conceitos de diversidade, estratégias de ensino-aprendizagem específicas e meios para sensibilizar servidoras(es) para a diversidade.

Administração pública – Coletânea

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



Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

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

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 61 – 2010

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

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

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34

Preço unitário: R\$ 10,00

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

Outros

Formas de pagamento

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

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

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

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