

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 60, nº 2 - Abr/Jun 2009 - ISSN:0034/9240

Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?

Martin Francisco de Almeida Fortis

Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto, Álida Rosária Silva Ferreira e Rodrigo Nunes Ferreira

Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento e Aniely Kaukab Esper

Câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará

Luis Carlos Freitas Rodrigues

Como anda a comunicação pública?

Pierre Zémor

Reportagem: Pierre Zémor fala sobre comunicação pública na ENAP

RSP Revisitada - Caminhamos para o impôsto único?

José Saldanha da Gama e Silva

ENAP

RSP

Brasília – 2009

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, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Beth Nardelli. *Subedição:* Leila Ollaik; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Nita Queiroz e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha 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, 2009

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

Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?	125
Results-Oriented Budget: instruments to strengthen democracy in Latin America?	
<i>Martin Francisco de Almeida Fortis</i>	
Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	141
Health conditions at Brazilian state capitals from the perspective of the Millennium Development Goals (MDG)	
<i>Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto, Áilda Rosária Silva Ferreira e Rodrigo Nunes Ferreira</i>	
Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública	159
Drop-out from continued education distance courses: a case study on National School of Public Administration	
<i>Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento e Anieley Kaukab Esper</i>	
Câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará	175
Sector chambers in Pará State	
<i>Luis Carlos Freitas Rodrigues</i>	
Como anda a comunicação pública?	189
What is the current state of art in Public Communication?	
<i>Pierre Zémor</i>	
<i>Reportagem: Pierre Zémor fala sobre comunicação pública na ENAP</i>	197
<i>RSP Revisitada: Caminhamos para o impôsto único?</i>	201
<i>José Saldanha da Gama e Silva</i>	
Para saber mais	207
Acontece na ENAP	209

Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?

Martin Francisco de Almeida Fortis

Introdução

A proposta básica do presente artigo é problematizar as possíveis contribuições do orçamento orientado a resultados (OOR) para o processo de consolidação democrática na América Latina. Boas práticas e os estudos de caso sobre OOR costumam ser divulgados em fóruns de especialistas, que reúnem técnicos de governo, consultores de organismos internacionais e pesquisadores da área de administração pública. A produção teórica sobre democracia, entretanto, é conduzida, geralmente, por cientistas políticos e acadêmicos de ciências sociais.

As ideias aqui esboçadas sugerem que a aproximação entre os universos da administração pública e da análise política pode ser benéfica, enriquecendo a qualidade das reflexões e proposições. Se a arena do orçamento é a política, conforme já assinalava o mestre Wildavsky, é desejável ampliar o sentido contemporâneo que o termo vem assumindo. Muito mais do que instrumento técnico ou ferramenta de alocação, o orçamento é espaço decisório no qual o

poder é distribuído entre atores sociais dotados de valores, preferências e projetos específicos.

O artigo está dividido em quatro partes. A seção inicial apresenta os resultados de alguns estudos sobre percepção democrática na América Latina, mostrando que o amadurecimento do sistema político está diretamente associado aos níveis de confiança da sociedade em suas instituições. Em seguida, discute-se a interessante sugestão de Peter Evans, baseada na sinergia entre Estado e sociedade como estratégia para fomentar patamares mais elevados de confiança. Na seção posterior, são analisadas as principais restrições, desafios, mudanças associadas ao OOR, argumentando-se que, não obstante sua complexidade, a abordagem moderna de orçamentação por resultados pode contribuir para fortalecer as instituições governamentais e produzir avanços democráticos. A seção final propõe que a amplitude das transformações exigidas pelo OOR implica reconceitualizar o orçamento público, conferindo-lhe significado mais abrangente e profundo.

Quadro de desconfiança política na América Latina

Desde a publicação do pioneiro estudo “Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations” por Gabriel Almond e Sidney Verba em 1963, a confiança política consagrou-se na literatura de ciência política como variável decisiva para a compreensão de fenômenos como legitimidade, governabilidade e consolidação do regime democrático. Nos Estados Unidos, por exemplo, a guerra do Vietnã e o caso Watergate já haviam demonstrado como crises de confiança podem afetar (negativamente) a credibilidade dos governos.

A desconfiança possui poder corrosivo sobre as instituições sociais, gerando “suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social”. Em se tratando das sociedades contemporâneas, complexas e diferenciadas, a confiança funciona como mecanismo de proteção dos indivíduos contra as incertezas da vida moderna. (MOISÉS, 2005, p. 41)

Thimothy Power e Giselle Jamison, no artigo “Desconfiança Política na América Latina”, discutem os baixos níveis de confiança no sistema político latino-americano no atual período democrático. Esses autores defendem que “a desconfiança nos políticos é apenas um aspecto de uma síndrome de ‘desconfiança generalizada’ na América Latina, que inclui pouca confiança interpessoal, desconfiança das instituições, baixa confiança no desempenho do regime e até ceticismo em relação a muitas instituições não governamentais”. Segundo eles, o baixo nível de confiança dos latino-americanos atinge quase todos os tipos de instituições sociais, políticas e econômicas.

Para fundamentar suas análises, Power e Jamison (2005) apresentam dados empíricos sobre níveis de confiança institucionais e interpessoais. Para a série histórica 1996-2003, os resultados apontados pelo Instituto Latinobarômetro para a confiança da população latino-americana em algumas de suas instituições foram: igreja (70% – 75%), televisão (40% – 50%), forças armadas (30% – 40%), presidente da nação (30%). A Tabela 1 apresenta os índices de confiança nos partidos políticos e no Parlamento.

Não apenas os níveis de confiança institucional são extraordinariamente baixos. As pesquisas do *World Values Surveys*, para o período 1990-1993,

mostram que os patamares de confiança interpessoal para a América Latina estão muito aquém dos observados nos países desenvolvidos. O Brasil, por exemplo, ocupa a pior posição com modestíssimos 7% de confiança. A Tabela 2 sumariza os resultados.

Esses dados evidenciam que as democracias latino-americanas estão distantes de cumprir o critério de consolidação democrática proposto por Larry Diamond em “Developing Democracy: toward consolidation”, segundo o qual o apoio para a democracia deve estar próximo de 75% e a rejeição deve ser inferior a 15%. Nesse caso, como reverter esse cenário? Que instrumentos ou estratégias podem ser mobilizados para elevar os padrões de confiança nas sociedades latino-americanas? No presente artigo,

discute-se a capacidade de a reforma orçamentária, conhecida como OOR, enfrentar questões políticas complexas como legitimidade, governabilidade, transparência e cidadania. Antes de discorrer sobre as inovações propugnadas pelo OOR, a seção seguinte aborda a formulação de Peter Evans sobre sinergia.

O papel das instituições: proposta de sinergia entre Estado e sociedade

O exercício de encontrar explicações para o problema da confiança na América Latina aponta a necessidade de distinguir entre confiança na democracia e confiança no desempenho do governante (MOISÉS, 2005). Os cidadãos apreciam as qualidades do sistema político, avaliando questões

Tabela 1: Confiança nos partidos e no Parlamento, América Latina, 1997-2003.

Ano da pesquisa	Confiança nos partidos (%)	Confiança no Congresso (%)
1997	28	36
1998	21	27
1999-2000	20	28
2001	19	24
2002	14	23
2003	11	17

Fonte: Latinobarômetro, reproduzido de Power e Jamison (2005).

Tabela 2: “Pode-se confiar na maioria das pessoas?”

País / Região	Índice de confiança interpessoal (%)
Escandinávia	58-66
Canadá e Estados Unidos	50-52
Itália e Espanha	34-37
México	33
Chile e Argentina	23
Brasil	7

Fonte: *World Values Surveys*, citado por Power e Jamison (2005)

como legitimidade da democracia, participação eleitoral, representatividade do Parlamento, satisfação com os partidos políticos existentes. A qualidade da cidadania está relacionada aos atributos essenciais do regime democrático: sufrágio universal; direito de eleger e ser eleito; eleições livres e regulares, desprovidas de coerção; proteção ao direito de livre expressão, inclusive críticas ao governo, regime, sociedade ou ideologia dominante; existência de fontes alternativas de informação; direito de constituir organizações autônomas, inclusive partidos de oposição; responsividade dos governos aos votos dos eleitores e aos resultados das eleições (DAHL, 1989).

A outra dimensão da confiança refere-se à função operativa, executora do governo. Nesse caso, a população examina a capacidade governamental de atender a suas demandas mediante a implementação de políticas públicas efetivas, avaliando a performance dos governantes. A análise do cidadão tende a ser direcionada para assuntos de interesse local, como qualidade do ensino nas escolas, disponibilidade de vagas nos hospitais públicos, qualidade do transporte coletivo, eficiência dos policiais em prevenir violência urbana etc.

Se no nível municipal, os cidadãos se preocupam com a adequação dos serviços prestados, no nível nacional os eleitores estão atentos ao desempenho das variáveis macroeconômicas, como salários, taxas de juros, de inflação e de desemprego. Instituições que funcionam satisfatoriamente ganham a confiança dos cidadãos: órgãos e entidades governamentais que “funcionam de acordo com o fim para o qual existem ou com a eficiência necessária para o cumprimento de sua missão” melhoram os padrões de confiança vigentes na sociedade (MOISÉS, 2005).

Será que essas duas dimensões (garantia dos direitos democráticos e efetividade das políticas públicas) possuem comportamento associado? Será que desempenhos econômicos sofríveis abalam o valor percebido da democracia? O “paradoxo democrático” consiste no fato de que a redução da confiança nas instituições não tem sido acompanhada por declínio semelhante da confiança na democracia (DAHL, 2000).

A cultura política parece ser variável essencial na explicação desse paradoxo, fornecendo o lastro de preservação dos padrões democráticos em contextos de performances governamentais pífias:

Apesar de a cultura política democrática poder ser erodida se um número grande de cidadãos persistentemente avaliar o governo como altamente ineficiente em lidar com problemas que realmente importam para eles, uma forte cultura democrática auxiliará a preservar até um governo pouco efetivo por um período de tempo considerável. Na Itália, por exemplo, apoio para a democracia é razoavelmente alto, apesar da performance desastrosa no governo nacional desde 1945 (DAHL, 1996).

A cultura política pressupõe confiança do cidadão no regime democrático. Peter Evans (1996) salienta os benefícios da interação sinérgica entre Estado e sociedade, mostrando que o estreitamento entre “cidadãos mobilizados com agências públicas pode melhorar a eficácia do governo. A combinação de fortes instituições públicas com comunidades organizadas é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento”. Evans explica que três variáveis são decisivas para determinar o grau de sinergia de uma sociedade: estoque

de capital social, níveis de desigualdade e configuração dos arranjos institucionais. Dados empíricos comprovam que sociedades com laços interpessoais frágeis, altamente desiguais e excessivamente hierarquizadas enfrentam sérias restrições na construção de sinergia.

O caso brasileiro é emblemático: os persistentes déficits sociais apresentam-se como entraves à consolidação democrática da nação, tornando a cidadania privilégio de parcelas restritas da população. Os padrões históricos de exclusão e desigualdade confinam o acesso aos serviços públicos a minorias aquinhoadas, constituindo modelo de “cidadania regulada”. Santos (1993) identifica uma dicotomia institucional que opõe esforços de construção democrática a práticas predatórias de *hobbesianismo* social, provocando instabilidade e descrédito institucional.

Nesse contexto de fortes restrições institucionais, como parece ser o caso da maioria dos países latino-americanos, como desenhar e implementar soluções sinérgicas? Evans sugere estimular avanços nas instituições públicas orientando-as para descentralização e abertura das hierarquias burocráticas, tornando-as permeáveis às demandas dos níveis inferiores da sociedade.

Essa estratégia implica ruptura com duas importantes características de parte expressiva das instituições públicas: formalismo (CORE, 2005) e insularidade (SCHICK, 2005). O formalismo significa que as tentativas de mudança são refreadas e, ao invés de promover modernização dos aparatos burocráticos, resultam na permanência de estruturas e procedimentos consolidados pela tradição. Por sua vez, a insularidade, comportamento típico das instituições responsáveis pelas finanças públicas, implica processos decisórios altamente hierarquizados, com baixa

permeabilidade à participação ou envolvimento de atores estranhos ao núcleo de poder das instituições.

A ênfase na interação com a sociedade em processos institucionais de definições de políticas públicas é elemento importante para fortalecer a cultura política. Conforme se afirma adiante, a implantação do OOR pode ser uma ferramenta eficaz para incentivar o rompimento com padrões históricos da administração pública,

“As evidências indicam que ferramentas modernas, técnicas avançadas, metodologias sofisticadas não surtirão os benefícios desejados se as instituições não estiverem adequadamente preparadas para aperfeiçoar seus padrões organizacionais.”

eliminar persistentes patologias burocráticas e tornar as instituições mais transparentes e receptivas ao diálogo com a sociedade.

Evans (1996) alerta, porém, para os riscos inerentes à flexibilização das estruturas burocráticas. Maior exposição à captura do poder público por interesses privados (como os casos clássicos de clientelismo, comportamentos de *rent-seeking* e práticas de corrupção) é inevitável

quando a descentralização e a abertura das instituições são estimuladas. Por esses motivos, e em se tratando de países em desenvolvimento, a avaliação de Peter Evans sobre a aproximação cidadão-governo é pessimista:

Se sociedades igualitárias com burocracias públicas robustas fornecem o solo mais fértil para relações estado-sociedade sinérgicas, a maioria dos países do terceiro mundo oferece perspectivas áridas. Uma vez que estruturas sociais altamente desiguais são comandadas por frágeis aparatos governamentais, não surpreende que a maioria dos estudos das relações Estado-sociedade sejam pródigos em exemplos negativos (EVANS, 1996, p. 201).

Se, como foi exposto, existem sérias ressalvas à introdução de práticas sinérgicas em virtude de restrições nas dotações, especialmente escasso capital social, padrões persistentes de desigualdade e burocracias ineficientes, como superar esses fatores de limitação? Examina-se, na seção seguinte, até que ponto o OOR pode promover modernização institucional e administrativa dos governos e quais são seus potenciais benefícios para o fortalecimento democrático.

Orçamento orientado a resultados (OOR): resgate da efetividade das políticas governamentais como instrumento de fortalecimento da democracia

Até aqui se procurou demonstrar que: a) a confiança (interpessoal e institucional) é ingrediente crucial da consolidação democrática; b) os níveis de confiança na América Latina são muito baixos;

c) a reversão desses padrões modestos de confiança está positivamente associada com a revitalização ou construção de instituições governamentais eficazes; d) a existência de cultura política baseada em valores, normas e tradições democráticas é relevante para sobrevivência do sistema político em contextos econômicos adversos; e) a sinergia (proposta por Evans) é instrumento útil para conectar a efetividade do desempenho governamental com o fortalecimento do regime democrático.

Nesta seção, discute-se a capacidade do OOR de contribuir para reverter os baixos níveis de confiança existentes na América Latina mediante o impulso para construção de relações sinérgicas entre sociedade e Estado. Essa conexão não é imediata, especialmente por conta do viés notadamente instrumental que o orçamento público tem recebido atualmente. Em particular, a utilização do orçamento como instrumento de equilíbrio fiscal tem favorecido uma interpretação minimalista, negligenciando as dimensões políticas intrínsecas ao processo de orçamentação.

Antes de iniciar o debate sobre o potencial sinérgico do orçamento, cumpre resgatar o conceito de OOR. A ideia básica é a superação da administração pública tradicional baseada em insumos e controles, mediante a introdução de paradigma voltado para o desempenho eficiente das políticas públicas (DIAMOND, 2005; TOM LIU, 2007).

Em breve recuperação histórica, verifica-se que o OOR não é exatamente novidade, constituindo-se em uma série de reformas orçamentárias iniciada na década de 1950:

Governos em alguns países desenvolvidos declararam guerra, há 50 anos, contra o incrementalismo, ao

introduzir um conjunto de reformas voltadas para tornar o processo mais estratégico. Desde o orçamento-desempenho nos anos 50, orçamentação por programa e sistemas de planejamento-programação-orçamento (PPBS) nos 60, orçamento base-zero nos 70 e orçamento por resultados nos anos 80 e 90, governos têm procurado tornar o processo de algum modo menos incremental e mais responsivo a mudanças nas prioridades nacionais. Cada falha demarca o cenário para a próxima reforma. Atualmente, os anti-incrementalistas concentram sua força no orçamento baseado em desempenho e no marco de gastos de médio prazo (MTEF) (SCHICK, 2008, p. 8).

O professor emérito da Universidade de Maryland Allen Schick revela a complexidade da implementação dessas reformas orçamentárias, interrogando em artigo recente: “O que é tão difícil sobre OOR, que, 60 anos após o conceito ter sido introduzido, ainda está tentando ganhar força como um dos métodos aceitos para alocação de recursos no governo?”.

O estudo das razões do insucesso das diversas reformas orçamentárias propugnadas desde a década de 1950 fornece pistas úteis para construção de futuro promissor. Evidentemente, as causas são múltiplas e certamente dependem do contexto em que sejam aplicadas. Um traço comum, entretanto, parece estar relacionado à dificuldade em desenvolver os requisitos gerenciais necessários à implantação de novos modelos orçamentários. As evidências indicam que ferramentas modernas, técnicas avançadas, metodologias sofisticadas não surtirão os benefícios desejados se as instituições não estiverem adequadamente preparadas para

aperfeiçoar seus padrões organizacionais. Um primeiro corolário extraído dos ensinamentos das reformas orçamentárias recentes é que o OOR pressupõe rompimento com “padrões essenciais da cultura organizacional e modos tradicionais de administração, nos quais predomina o cumprimento formal dos meios sobre a execução dos fins”.

Em se tratando de mudanças organizacionais e rupturas de paradigmas, é interessante observar o hiato que separa o setor público do privado. No sistema de livre concorrência, as empresas ineficientes tendem a ser eliminadas do mercado. A busca pelo lucro, a vigilância constante dos acionistas, a velocidade dos avanços tecnológicos, os padrões crescentes de competitividade geram incentivos permanentes para inovação empresarial. No mundo corporativo, filosofias e escolas de administração têm sistematicamente procurado oferecer soluções voltadas para elevar níveis de produtividade, maximizar desempenho organizacional, satisfazer o cliente, otimizar a qualidade do produto, reduzir desperdícios e mensurar custos.

Para reduzir esse hiato, iniciou-se na década de 1980 um ciclo de reformas da administração pública, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP), que advogou a aplicação de soluções gerenciais adotadas nas empresas privadas às organizações governamentais, tendo por experiências mais notáveis países como Inglaterra e Nova Zelândia. Entre outros, os pilares da NGP foram: a) foco no cliente ou cidadão; b) orientação por resultados; c) privatização, descentralização e delegação na produção de bens e serviços; d) introdução de arranjos contratuais como sistemas de incentivo à competição; e) fomento à implantação de agências executivas; f) planejamento estratégico para implementação de políticas

públicas efetivas na entrega de serviços públicos; g) monitoramento e avaliação de desempenho; h) flexibilização da atuação dos gerentes nas organizações, com doses crescentes de autonomia e responsabilidade.

Na avaliação de Nick Manning, a NGP deixou marcas, mas não foi capaz de transformar o paradigma burocrático tradicional. Ele afirma ainda que a internalização dos princípios da NGP em países em desenvolvimento foi inferior às expectativas iniciais da reforma. Evidências apontam para a necessidade de preencher certas precondições, ou alcançar determinado patamar gerencial, antes de introduzir os níveis de flexibilidade e autonomia propugnados pela reforma (SCHICK, 1998).

Além da ideia de maturidade institucional, que sugere a existência de etapas sucessivas na implantação de reformas orçamentárias, é válido notar que as trajetórias dependem do contexto no qual estão inseridas. A gestão pública não ocorre no vácuo, sendo descabida a ideia de uma receita universal, panaceia aplicável indistintamente a qualquer nação, pois “a orçamentação está incrustada em normas, tradições, culturas, práticas e relacionamentos de gestão pública. Governos orçam da forma como gerenciam, razão pela qual é tipicamente necessário modernizar práticas gerenciais para conseguir reformar o processo orçamentário” (SCHICK, 2008, p. 17-18).

Países dotados de práticas de gestão mais modernas estão mais aptos a implementar o OOR, desfrutando de vantagem comparativa: “Países que mais avançaram em orçamentação baseada em resultados estavam entre os mais bem geridos no mundo. Eles possuem reputação de terem baixa corrupção, administração pública eficiente, arranjos de prestação de contas efetivos, canais

políticos e administrativos para os cidadãos expressarem preferências e insatisfações, e procedimentos para monitorar a qualidade dos serviços públicos” (SCHICK, 2008, p. 18).

Em que pese a necessidade de os países customizarem seus desenhos e estratégias, parece existir um inimigo comum que impede o sucesso das reformas orçamentárias: a capacidade de executar mudanças estruturais nos aparatos burocráticos. A mudança pretendida pelo OOR não é apenas organizacional, nem de modificação de procedimentos. Trata-se da revisão de padrões culturais, institucionais, comportamentais. Em verdade, essa mudança ao OOR atinge a própria cultura política do país que, em última instância, estabelecerá os padrões pelos quais os políticos enxergarão os eleitores, os governantes perceberão os cidadãos, os servidores públicos encararão seus “clientes”. A discussão sobre sinergia de Evans (1996) mostra que o distanciamento entre sociedade e Estado dilapida o capital social da nação, abalando os níveis de confiança e a vitalidade da democracia.

Em relação às mudanças diretamente incidentes sobre a administração pública, merecem destaque algumas dimensões: a) criação de valores, normas e padrões que sejam compatíveis com a cultura de resultados; b) instrumentalização de novo modelo administrativo que promova modificações nos critérios tradicionais de utilização de recursos; c) alteração no modo de funcionamento das instituições, substituindo o incrementalismo pelo gerencialismo; d) aperfeiçoamento de regras, procedimentos, sistemas e processos orçamentários; e) fixação de incentivos ao desempenho da burocracia.

Schick (1998) sustenta a existência de uma sequência lógica para construção da capacidade gerencial no setor público,

sublinhando alguns passos cruciais como: a) produção de avanços similares no setor privado (não é racional supor que o setor público lidere o processo de inovação); b) estabelecimento de controles externos operativos e confiáveis; c) consolidação dos sistemas, estruturas e processos básicos da gestão pública, antes de se pretender introduzir refinamentos excessivamente sofisticados; d) desenvolvimento de controles internos voltados para verificação de conformidade com as regras e a preservação dos ativos públicos.

Marcos Makón, no elucidativo artigo “A gestão por resultados é sinônimo de orçamento por resultados?”, acrescenta outros ingredientes necessários à formação da capacidade gerencial. Ele tem razão em atrelar o sucesso na implantação do OOR ao correto desenho de sistema de incentivos, que beneficie as diversas dimensões da realidade das organizações públicas: institucional, organizacional, orçamentária, recursos humanos, contratos e compras. Entre os principais itens da agenda de gestão por resultados, destacam-se:

- Foco nos resultados;
- Políticas públicas formuladas a partir de processo de planejamento governamental;
- Caráter descentralizado da tomada de decisões;
- Flexibilização de recursos com cobrança de responsabilidade dos gestores;
- Utilização de planejamento estratégico nas organizações públicas e otimização dos processos administrativos;
- Mudanças metodológicas no processo de formulação do orçamento público;
- Sistemas de informação que forneçam subsídios para a tomada de decisão e mensurem os recursos consumidos na

obtenção dos resultados (sistemas de apuração de custos);

- Sistemas de monitoramento da gestão, prestação de contas e avaliação;
- Desenvolvimento de indicadores que permitam medir o impacto da ação governamental e identificar os desvios para introdução de medidas corretivas.

Trata-se evidentemente de mudanças complexas, que exigem comprometimento e liderança governamental. Essa liderança demanda participação de outros atores e extrapola a esfera orçamentária, invadindo a seara da cultura política: “Extirpar patologias alastradas no comportamento e desempenho do servidores públicos foge à alçada do processo orçamentário e alcança os valores sociais e políticos fundamentais” (SCHICK, 2005, p. 18). Dessa forma, o orçamento é agente decisivo do processo de modernização governamental, mas possivelmente insuficiente para assegurar o alcance do paradigma gerencial.

É importante considerar que a própria noção de orçamento precisa ser problematizada. O orçamento é simultaneamente instrumento de formulação de políticas públicas e mecanismo de promoção da democracia, pois é por intermédio dos bens e serviços recebidos que o cidadão avalia seu governo. O papel do orçamento não se restringe à mera financeirização do planejamento, cabendo-lhe mais do que simplesmente atribuir recursos a programações governamentais.

Nessa visão ampliada do orçamento, torna-se consistente a proposta de OOR, que visa pressionar por maior eficiência não somente dos governantes, mas também da burocracia. Schick acredita que o êxito do OOR “depende mais das competências e atitudes dos servidores públicos do que de sistemas e procedimentos”. Makon reforça a importância do papel da burocracia no

processo de mudança: “o êxito das políticas de modernização está vinculado ao grau de motivação e predisposição para a mudança que demonstrem os servidores públicos”.

Entre as mudanças vislumbradas no OOR, destaca-se a revisão do papel dos órgãos centrais de orçamento, que são tradicionalmente caracterizados por insularidade ou alheamento. Insularidade significa atuação isolada dos demais órgãos de governo, criando cinturão protetor contra participação (ou penetração) de atores não “autorizados” a se envolver nas definições de alocação de recursos orçamentários; por seu turno, alheamento implica preocupação em alocar recursos de forma desvinculada dos seus efeitos sobre a sociedade.

De certa forma, a insensibilidade das instituições orçamentárias ao envolvimento popular pode ser explicada por sua natureza tecnocrática. Allen Schick nos lembra que essa condição é contingente, já que, no momento histórico de seu surgimento, o orçamento, ao cercear o poder discricionário dos reis, foi concebido como mecanismo de democratização. Contemporaneamente, porém, o forte conteúdo técnico, o entendimento confinado a especialistas e a linguagem codificada do orçamento público têm inibido o exercício democrático. O futuro pode testemunhar tendências de pressão da sociedade por maior transparência e envolvimento:

Em seus estágios iniciais séculos atrás, a orçamentação surgiu como um meio de democratizar o governo mediante a limitação dos montantes que ele gastava e tornando os líderes responsáveis pelas suas ações. Em tempos recentes, a orçamentação tem tendido a retardar a expressão democrática porque ela é um

processo fechado, tecnocrático. Essa generalização aplica-se às democracias de todo o mundo; não se refere exclusivamente aos países da América Latina. Esforços para tornar a gestão das finanças públicas mais transparente objetivam redemocratizar o processo. Não deve se surpreender se essa tendência ganhar força nas décadas vindouras e comandar a atenção dos políticos e orçamentocratas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento (SCHICK, 2005, p.19).

A temática da transparência não se resume a dar visibilidade à gestão das políticas públicas. Além dessa dimensão de acessibilidade, a abertura das contas públicas visa, sobretudo, oferecer ferramentas aos cidadãos para múltiplos fins: a) compreender a intrincada linguagem orçamentária, fornecendo subsídios para que a população exerça suas competências cívicas e, portanto, aprimore suas práticas de cidadania; b) fiscalizar e monitorar a execução das atividades governamentais, atuando como fator inibidor de corrupção e outros vícios, como clientelismo e patrimonialismo; c) avaliar o desempenho dos gestores, incentivando a eficiência operacional da administração pública e a efetividade das políticas públicas; d) oferecer oportunidades para participar no processo de definição das políticas setoriais a serem implementadas (FORTIS, 2008).

Além das posturas isolacionistas e refratárias ao diálogo, outras tradicionais competências dos órgãos centrais de orçamentação precisam ser repensadas. Que tipos de questões passariam a ser incorporadas na agenda orçamentária? Quais novas competências seriam agregadas pelos órgãos centrais de orçamento?

Seria necessário ver a orçamentação de forma mais ampla, não apenas como uma forma de alocar recursos financeiros para programas de governo e agências, mas também como um instrumento decisivo para promover desenvolvimento econômico e social, estabilizar condições financeiras e reduzir exposição a vários riscos e choques, aperfeiçoar a governança pública e a capacidade gerencial geral, construindo politicamente legitimidade e tornando os governos nacionais e seus orçamentos mais responsivos ao desejo democrático (SCHICK, 2005, p. 2).

Outra missão importante do OOR é combater a informalidade que reina na arena orçamentária que, ao buscar superar os entraves burocráticos e controles excessivos, abre espaço para corrupção e ineficiência. Quando a informalidade predomina, o governo possui dois orçamentos: existe um documento formalmente aprovado pelo Parlamento, mas que é pouco realista e raramente implementado e há, paralelamente, um orçamento informal, constituído por desembolsos financeiros, que corresponde aos gastos efetivamente realizados pelo governo. A orientação por resultados pode contribuir favoravelmente para que o orçamento seja um contrato implícito e não mera declaração de intenções (SCHICK, 1998).

A implantação do OOR implica, ao menos para os países em fase de desenvolvimento, uma perspectiva ampla, que inclua assuntos como cultura política, confiança, governança, democracia, estabilidade institucional, além dos temas mais recorrentes de efetividade do desempenho e melhoria gerencial. Pode-se argumentar que o padrão sinérgico de governança

democrática, no qual cidadãos e governo interagem de forma cooperativa, sistemática e transparente, ainda é uma aspiração distante na maioria dos países latino-americanos.

Makón (2008, p. 13) sustenta a existência de um “vazio” entre governo e sociedade civil, resultante da ausência de instituições intermediárias que pudessem articular as demandas dos diferentes grupos sociais e estabelecer mecanismos

“Contemporaneamente, porém, o forte conteúdo técnico, o entendimento confinado a especialistas e a linguagem codificada do orçamento público têm inibido o exercício democrático.”

de comunicação mais efetivos entre a ação governamental e as aspirações populares. A inexistência de padrões institucionalizados de interação da sociedade com o governo, especialmente na esfera orçamentária, reflete-se no insulamento das agências de orçamento, bem como parece estar relacionada com o caráter técnico do orçamento. Sem a introdução de mudanças estruturais, particularmente

as que caracterizam o OOR, a sinergia advogada por Evans não poderá fluir entre as veias do Estado.

Conclusões

A tese central deste artigo é que o OOR consiste em ferramenta poderosa para despertar relações de sinergia, mediante arranjos institucionais que aproximem Estado e sociedade. Instituições governamentais são fatores decisivos para o desempenho das políticas públicas e também para construção da legitimidade democrática, pois ao transformar programas de governo em bens e serviços que atendam as demandas sociais, tendem a elevar o nível de confiança da sociedade e fortalecer a democracia.

O OOR implica concepção mais abrangente do orçamento público, tornando-o um valioso instrumento para promover a sinergia de Evans. A primeira conclusão, portanto, é que as transformações resultantes do OOR extrapolam a esfera da efetividade das políticas públicas e das mudanças organizacionais, contribuindo para fomentar o capital social, ampliar os níveis de confiança, fortalecer as instituições democráticas e legitimar o regime democrático. Jack Diamond sintetiza a ideia: a ênfase no resultado constrói confiança e melhora a credibilidade perante os contribuintes (DIAMOND, 2005, p. 4).

Nessa acepção ampla de orçamento como mecanismo de governança democrática, novas tendências se destacam: a) rompimento do paradigma tecnocrático tradicional das instituições orçamentárias, baseado no isolamento e no formalismo; b) implantação de cultura de resultados mediante construção de novos valores, normas, práticas; c) introdução de sistemas de incentivo para premiar o desempenho

eficiente dos servidores públicos; d) participação ativa, consciente e crítica da sociedade civil na gestão pública, estabelecendo relação cooperativa, sinérgica e transparente; e) adoção de padrões gerenciais modernos, que maximizem os benefícios das políticas públicas e o desempenho operacional da administração pública; f) compromisso do orçamento com objetivos nacionais primordiais, especialmente crescimento econômico com inclusão social.

A sinergia cidadão-governo representa a aproximação dos universos da *policy* e da *politics*. Políticas públicas não são apenas recursos para solucionar problemas ou aproveitar oportunidades, mas mecanismos de exercício da democracia. Por um lado, privilegia-se o desenvolvimento socioeconômico e a efetividade da gestão governamental; por outro, aspira-se a reforçar a aceitação popular do sistema político e ampliar a confiança nas instituições democráticas.

Apesar de o orçamento público ser percebido estritamente como instrumento técnico, as propostas do OOR assumem dimensão política. A conexão entre orçamento e política não se resume ao ato solene de aprovação do documento orçamentário pelo Parlamento. Muito mais do que isso, o orçamento é a arena na qual os atores sociais exercem seu poder de influência, autoridade, legitimidade, escolha e decisão. O orçamento é por excelência mecanismo de agregação de preferências que, procurando solucionar problemas de ação coletiva, deve almejar traduzir os desejos e aspirações das sociedades.

O orçamento representa o consenso possível resultante de desejos virtualmente ilimitados dos múltiplos atores sociais. O mestre Wildavsky dizia que os orçamentos são elos entre recursos financeiros e

comportamento humano, a fim de alcançar objetivos políticos.

Conforme se argumentou ao longo do artigo, as reformas propugnadas pelo OOR são estruturais e, por isso, de difícil implementação. Porém, seus benefícios são nobres e desejáveis, especialmente para os países e povos da América Latina.

A agenda de mudanças do OOR configura-se como elemento crucial no combate a inimigos históricos persistentes, contribuindo para consolidar sociedades mais democráticas, justas, legítimas e solidárias.

(Artigo recebido em fevereiro de 2009. Versão final em junho de 2009)

Referências bibliográficas

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. *Texto para discussão – ENAP*. Brasília: outubro, 2001.

_____. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *Revista ABOP*, v. 23, n° 47, 2005.

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. *The future of democratic theory*. Working Paper n. 90, Center for Advanced Study in the Social Sciences of Juan March Institute, 1996.

_____. A democratic paradox? *Political Science Quarterly*. Vol. 115, n° 1, 35-40. Spring, 2000.

DIAMOND, Jack. *Establishing a Performance Management Framework for Government*, Working Paper 05/50, IMF, 2005.

EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24:6, p. 1119-1132, 1996.

FORTIS, Martin. Transparência e controle social no governo federal brasileiro: análise dos principais avanços e desafios no período pós-LRF. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, n° 68, ano 36, novembro-dezembro de 2008.

MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados es sinónimo de presupuesto por resultados? *Revista Internacional de Presupuesto Público*, n° 66, ano 36, março-abril de 2008.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n° 1, 2005.

POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. Desconfiança Política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n° 1, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Hucitec, 1993.

SCHICK, Allen. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Performance Budgeting International Conference, Mexico, Junho de 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/MEXICOINSPANISH/EXT/Resources/ConceptPaperAllenSchickFinal.pdf>

_____. *An Agenda for Budgeting*. A Concept Paper for Establishing a Budget Network in the LAC Region. 2005.

_____. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *World Bank Research Observer* 13(1), p. 123-131, 1998.

WILDAVSKY, Aaron. *The new politics of the budgetary process*. Second Edition. New York, NY: Harper Collins Publishers, 1992.

TOM Liou, Kuotsai. Applying good governance concept to promote local economic development: contribution and challenge. *International Journal of Economic Development*, Jan-April, 2007.

Resumo – Resumen – Abstract

Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?

Martin Francisco de Almeida Fortis

O presente artigo discute a relação entre orçamento e democracia, argumentando que as transformações propugnadas pela orçamentação por resultados possuem não somente benefícios gerenciais para a administração pública, mas também efeitos positivos sobre o sistema político e suas instituições. Dados empíricos demonstram que os padrões de confiança institucional na América Latina são baixos, apesar de a confiança no regime democrático ser significativamente maior. A implantação do modelo de orçamento orientado a resultados (OOR) representa ruptura com o paradigma tradicional de gestão pública, propondo a substituição do foco nos insumos, controles, regulamentos e conformidade pela ênfase na ação estratégica, efetividade do gasto público, flexibilidade gerencial, *accountability* e participação da sociedade. A formulação de políticas públicas orientadas para as necessidades dos cidadãos fomenta o capital social da comunidade, alavancando relações sinérgicas entre governo e sociedade. Esse estreitamento fortalece as instituições democráticas na medida em que favorece o monitoramento do desempenho do governante pela sua comunidade e, especialmente, contribui para aprimorar os mecanismos de representação política.

Palavras-chave: orçamento, democracia, confiança institucional.

Presupuesto orientado hacia resultados: ¿instrumento de fortalecimiento democrático en América Latina?

Martin Francisco de Almeida Fortis

El presente artículo discute la relación entre presupuesto y democracia, defendiendo que las transformaciones sugeridas en la presupuestación por resultados poseen beneficios gerenciales no solamente para la administración pública, pero también efectos positivos sobre el sistema político y sus instituciones. Datos empíricos demuestran que los niveles de confianza institucional en la América Latina son bajos, pero que la confianza en la democracia es significativamente mayor. La implementación del modelo de presupuestación orientada a resultados (POR) representa una ruptura con el paradigma tradicional de gestión pública, proponiendo sustituir el foco en los insumos, controles, reglamentos y conformidades por la acción estratégica, efectividad del dispendio público, flexibilidad gerencial, rendición de cuentas y participación de la sociedad. La formulación de políticas públicas dirigidas para las necesidades de los ciudadanos promueve el capital social de la comunidad, incentivando relaciones sinérgicas entre gobierno y sociedad. Esa aproximación fortalece las instituciones democráticas, pues favorece el monitoreo del desempeño del gobernante por su comunidad y, particularmente, contribuye para perfeccionar la representación política.

Palabras clave: presupuesto, democracia, confianza institucional.

Results-Oriented Budget: instruments to strengthen democracy in Latin America?

Martin Francisco de Almeida Fortis

The present article discusses how budget and democracy are linked, stating that the changes advocated by the performance budgeting not only benefit managerially the public administration, but also has positive effects over the political system and its institutions. Empirical evidence shows that institutional confidence levels in Latin America are poor, but trust in democracy is significantly higher. The implementation of results-oriented-budget (ROB) represents a breach to traditional public management paradigm, replacing the focus on inputs, controls, regulations and compliance

for strategic action, effectiveness of public expenditure, accountability and society participation. The formulation of public policies targeting citizen's needs foster the social capital of the community, strengthening synergic relations between government and society. Such a closer relationship vitalizes democratic institutions because it enables communities to monitor their official's performance and thus contributes to enhancing political representation.

Keywords: budget, democracy, institutional confidence.

Martin Francisco de Almeida Fortis

Graduado em Economia pela Universidade de São Paulo e pós-graduando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. É servidor da carreira de Planejamento e Orçamento do governo federal, ocupando atualmente o cargo de gerente de projeto da Secretaria de Orçamento Federal.

Contato: martin.fortis@planejamento.gov.br

Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

*Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto,
Áida Rosária Silva Ferreira e Rodrigo Nunes Ferreira*

Introdução

Nos últimos anos, os administradores públicos têm considerado de substancial importância o estudo de indicadores sociais para balizar a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, inclusive das relacionadas às condições de saúde. Os sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas contribuem para aperfeiçoar os mecanismos de controle da gestão, reduzindo a distância entre as informações dos cidadãos e do setor público, no que se refere aos resultados das políticas públicas (CENEVIVA e FARAH, 2006; ANDRADE et al, 2001).

Nesse contexto, em que se tornou imprescindível o aperfeiçoamento de instrumentos de gestão pública e a ampliação da capacidade de controle da sociedade sobre as ações públicas, é crescente a demanda pelo uso de indicadores sociais com a finalidade de auxiliar a formulação de políticas públicas municipais em um contexto de descentralização administrativa e tributária a favor dos

municípios e da institucionalização do processo de planejamento público local (JANNUZZI, 2001a, 2002; GUIMARÃES e JANNUZZI, 2004).

Ademais, recentemente, o uso de indicadores sociais vem sendo amplamente divulgado e implementado para acompanhar a evolução dos países no que tange aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – projeto idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e assinado na Cúpula do Milênio, em 2000, por 189 países. As nações firmaram um pacto para tornar o mundo mais justo e solidário, até 2015, por meio de oito iniciativas que ficariam conhecidas como os oito objetivos do milênio: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Para cada um desses oito objetivos foram estabelecidas metas a serem monitoradas e alcançadas até o ano de 2015:

- *Objetivo 1*: meta 1 – reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a 1 dólar por dia; e meta 2 – reduzir pela metade a proporção da população que sofre de fome;

- *Objetivo 2*: meta 3 – garantir que as crianças de ambos os sexos concluam o ensino elementar;

- *Objetivo 3*: meta 4 – eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário;

- *Objetivo 4*: meta 5 – reduzir em 2/3 a mortalidade de crianças menores de 5 anos;

- *Objetivo 5*: meta 6 – reduzir em 3/4 a taxa de mortalidade materna;

- *Objetivo 6*: meta 7 – ter detido e começado a reverter a propagação do HIV/Aids; e meta 8 – ter detido e começado a reverter a propagação da malária e outras doenças;

- *Objetivo 7*: meta 9 – integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais; meta 10 – reduzir pela metade a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário; e meta 11 – alcançar uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários;

- *Objetivo 8*: meta 12 – avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; meta 13 – atender às necessidades dos países menos desenvolvidos, incluindo um regime não sujeito a cotas para as exportações desses países e uma ajuda pública mais generosa para o desenvolvimento dos países empenhados na luta contra a pobreza; meta 14 – atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; meta 15 – tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável; meta 16 – em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam aos jovens obter trabalho digno e produtivo; meta 17 – em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento; e meta 18 – em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios de novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicação.

Sendo assim, surgiu o interesse de investigar nas capitais brasileiras a situação da mortalidade na infância (relacionada ao objetivo 4 e meta 5); da saúde materna (objetivo 5 e meta 6); da propagação do HIV/Aids, da malária e outras doenças (objetivo 6 e metas 7 e 8); e do saneamento (objetivo 7 e meta 10). Este artigo será, então, focado nas metas do milênio relacionadas diretamente à área da saúde e ao saneamento.

A partir dos indicadores sugeridos pela ONU (2003) para o monitoramento e a avaliação do cumprimento dessas metas, o presente artigo tem por objetivo delinear os perfis das capitais brasileiras quanto às condições de saúde, a fim de contribuir para a formulação e avaliação de políticas públicas e indicar um caminho para a escolha de indicadores importantes a serem monitorados. A justificativa deste trabalho reside na constatação da existência de poucos estudos, no contexto da administração pública no Brasil, sobre a utilização das metas estabelecidas pelos ODM para subsidiar a formulação e avaliação das políticas públicas. Dessa forma, o artigo pretende contribuir com a discussão das questões que envolvem a temática.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: de início, faz considerações sobre os indicadores sociais quanto à definição, às principais limitações, propriedades desejáveis e tipologias de classificação utilizadas na formulação e na avaliação de políticas públicas. Em seguida, são apresentados os dados, os procedimentos metodológicos adotados no estudo e a análise dos resultados obtidos com a adoção do método de *Grade of Membership* (GoM). Por fim, são discutidas as conclusões e considerações gerais do estudo.

O uso de indicadores sociais na formulação e na avaliação de políticas públicas

O surgimento dos indicadores sociais está diretamente relacionado à consolidação do planejamento no setor público ao longo do século XX. No entanto, o desenvolvimento de um marco conceitual sobre os indicadores sociais ganhou corpo científico em meados dos anos 1960, no bojo das

“Os ODM parecem contribuir com o estabelecimento de metas para a formulação e avaliação de políticas públicas, uma vez que podem servir de balizamento para os gestores que encontram dificuldades em fixar padrões de resultados em suas gestões.”

tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas” (JANNUZZI, 2002).

Nessa época, o desenvolvimento era medido por meio do PIB per capita, que não levava em consideração questões importantes para medir a qualidade de

vida, mas apenas o aspecto econômico da população (TORRES et al, 2003). Com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na década de 1990, foi possível sintetizar as dimensões renda, longevidade e escolaridade, captando melhor os diversos aspectos da população. A partir daí, outros indicadores de abrangência nacional, estadual e municipal começaram a surgir para responder às mais variadas questões (PNUD, 1998).

Diante das grandes diferenças regionais existentes no Brasil, é preciso conhecer muito bem o universo para o qual a política será direcionada. Nos últimos anos, vem-se investindo em novas técnicas para organizar as informações coletadas e criar indicadores que sejam capazes de retratar melhor o cenário onde as políticas sociais irão atuar. No entanto, erros ainda são cometidos ao se analisar determinados indicadores, porque é necessário um diagnóstico prévio do sistema em que a política avaliada está inserida para melhor visualizar todo o processo, que vai da implementação da política até seu resultado final (SILVA e MELO, 2000).

Muitas vezes espera-se que os indicadores sociais, por si só, tragam uma resposta efetiva para a aplicação de recursos, mas isso, na realidade, não é verdadeiro (JANNUZZI, 2002). Entretanto, conforme alerta o autor, é preciso considerar os limites na utilização dos indicadores sociais, uma vez que não são substitutos dos conceitos dos quais se originam, mas instrumentos metodológicos que contribuem para a percepção empírica dos conceitos, permitindo o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e viabilizando, no campo das políticas públicas, a avaliação das ações e programas sobre a realidade social.

Ademais, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS, 1996), todo indicador deve possuir quatro características científicas desejáveis: validade, isto é, a capacidade de representar o fenômeno que pretende medir; confiabilidade, a capacidade de fornecer os mesmos resultados quando calculados em circunstâncias similares; sensibilidade, a capacidade de refletir mudanças no fenômeno de interesse; e especificidade, refletir mudanças em fenômenos específicos de interesse. Além dessas quatro características científicas, em uma situação ideal, o indicador social deve possuir relevância para a discussão da agenda da política social; grau de cobertura populacional adequado; simplicidade para o entendimento dos agentes das políticas e do público-alvo dessas políticas; atualização periódica; desagregação em termos socioeconômicos e demográficos; e uma série histórica.

Segundo Arretche (1998) e Andrade et al (2001), outra tipologia que tem sido muito adotada para a classificação dos indicadores sociais na formulação e na avaliação de políticas sociais é a que os diferencia em função das três dimensões da avaliação de políticas sociais: a eficiência, a eficácia e a efetividade. A eficiência deve ser entendida como a relação entre o esforço (meios e recursos) empregado na implementação de uma política e os seus resultados. Por sua vez, a eficácia se refere à relação entre os objetivos e instrumentos utilizados e seus resultados efetivos, enquanto a efetividade é o exame da relação entre a implementação e os impactos na mudança de uma condição social prévia (ARRETCHÉ, 1998; ANDRADE et al, 2001).

O Quadro 1 ilustra a distinção entre as três dimensões da avaliação e os recursos analíticos utilizados em cada um dos aspectos da avaliação.

Quadro 1: As dimensões da avaliação de políticas públicas

Dimensão	Conceito	Objetivo	Relação
Eficiência	Relação entre os esforços empregados em uma ação e os resultados alcançados.	Verificar aspectos referentes ao rendimento técnico e administrativo da ação.	Custo/Benefício (preços de mercado)
Eficácia	Relação entre objetivos e instrumentos utilizados e os resultados efetivos.	Verificar a penetração de resultados no tempo e no espaço.	Metas enunciadas/ Metas alcançadas (preços sociais).
Efetividade	Relação entre a implementação e os seus impactos na mudança de uma condição prévia.	Verificar os efeitos em cadeia dentro da sociedade.	Não se ocupa de <i>inputs</i> e <i>outputs</i> como as dimensões anteriores. Refere-se a impacto, isto é, aos valores sociais.

Fonte: Andrade et al (2001)

Quanto às três dimensões da avaliação das políticas sociais, os indicadores são classificados em: de eficiência dos meios e recursos empregados; da eficácia no cumprimento das metas; e da efetividade social do programa, ou seja, dos impactos do programa em termos de melhorias no bem-estar social.

Dados e metodologia

Dados

Neste tópico são descritos os indicadores sugeridos pela ONU (2003) para o monitoramento das metas dos ODM diretamente ligadas à saúde e ao saneamento. Os principais indicadores selecionados para acompanhar a evolução da meta 5, referente à redução da mortalidade na infância, são a taxa de mortalidade infantil e a taxa de mortalidade na infância em menores de cinco anos. A taxa de mortalidade infantil é definida como a razão entre o número de óbitos de menores de um ano de idade e o total de nascidos vivos em uma região geográfica, em determinado ano. De acordo com os critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS), costuma-se classificar a taxa de mortalidade infantil como baixa,

se for menor que 20; média, entre 20 e 49; e alta, a partir de 50 óbitos por mil nascidos vivos (PEREIRA, 1995; UNICEF, 2008). A taxa de mortalidade na infância corresponde à razão entre o número de óbitos de menores de cinco anos de idade, de determinada região em um período específico, e a população de crianças na faixa etária correspondente. Em 2005, a taxa de mortalidade na infância foi de 31,1 óbitos por mil nascidos vivos no Brasil (UNICEF, 2008).

Para acompanhar a evolução da meta 6, relacionada à melhoria da saúde materna, a ONU (2003) seleciona como indicadores a razão da mortalidade materna e a proporção de partos realizados por profissionais de saúde. A razão da mortalidade materna equivale à divisão entre o número de óbitos maternos e o total de nascidos vivos em uma região geográfica, em um determinado ano. O índice aceitável pela Organização Mundial da Saúde para a razão da mortalidade materna é de 20 mortes maternas por 10 mil nascidos vivos (UNICEF, 2008).

Os relatórios nacionais de acompanhamento dos ODM elaborados pelo Ipea (2005, 2007) têm incluído ainda, como indicador da saúde materna, a

proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal. No Brasil, a proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal, em 2004, foi de 52,93% (Datusus, 2008). No relatório “Situação Mundial da Infância 2008”, a proporção de partos cesarianos, que conforme a OMS não deve ultrapassar os 15%, também é considerada no contexto da saúde materna (Unicef, 2008).

Entre os principais indicadores sugeridos pela ONU (2003) para monitorar a propagação do HIV/Aids (meta 7) está a prevalência do HIV entre as gestantes de 15 a 24 anos, ou seja, a proporção de gestantes cujo resultado do exame de HIV/Aids foi positivo. Nos relatórios nacionais de acompanhamento dos objetivos do milênio, a taxa de incidência de HIV/Aids também figurou entre os indicadores que monitoravam a propagação da doença (Ipea, 2005, 2007). Essa taxa é definida como a razão entre o número de casos novos confirmados da síndrome da imunodeficiência adquirida e a população total de uma região geográfica em determinado período. Em 2005, a incidência de HIV/Aids no Brasil foi de 15,05 por 100 mil habitantes (Datusus, 2008). Reduções nas taxas de incidência dessa doença, observadas nos últimos anos, resultam, em parte, do atraso na notificação dos dados, fazendo com que seja necessária muita cautela na análise dos dados (Opas, 2008).

Com relação à meta 8, que propõe a redução da propagação da malária e outras doenças, a ONU (2003) tem sugerido acompanhar, entre outras doenças, a situação da tuberculose, considerando as taxas de mortalidade e de prevalência e a proporção de casos detectados e curados. As taxas de prevalência e de mortalidade

de tuberculose referem-se, respectivamente, ao número de casos confirmados e ao número de mortes causadas pela doença por habitante de uma região geográfica em determinado ano. No Brasil, a taxa de mortalidade de tuberculose respiratória, em 2005, foi de 2,32 por 100 mil, calculada de acordo com os dados disponíveis em Datusus (2008). Para o percentual de cura da doença, a meta mundial pactuada junto à OMS é de no mínimo 85% (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008). Considerando que se espera um percentual de cura de aproximadamente 100%, quando não se abandona o tratamento, foi adotado o limite de 15% para a proporção de abandono do tratamento da tuberculose. Essa proporção é calculada pela razão entre o número de casos novos encerrados por abandono e o número de casos diagnosticados (Datusus, 2008).

Os principais indicadores para o monitoramento da meta 10, referente à redução da proporção de pessoas sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário, são: as proporções da população com acesso à água tratada e a melhores condições de esgotamento sanitário, incluindo as condições que não permitem contato humano ou animal com resíduos humanos excretados. Esses indicadores foram contemplados no estudo, principalmente em virtude da relação entre eles e a mortalidade infantil. De acordo com o Ipea (2005), em 2003 a proporção de moradores de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água por rede geral no Brasil foi de 91,4%. Contudo, no mesmo ano, apenas 54,3% dos moradores de domicílios particulares permanentes no Brasil possuíam acesso à rede coletora de esgoto.

A seleção dos indicadores utilizados na definição dos perfis das condições de saúde

das capitais brasileiras foi baseada no conjunto dos principais indicadores sugeridos pela ONU, cujos dados estavam disponíveis em Datasus (2008) e SNIS (2008). Os valores dos indicadores selecionados para a definição dos perfis foram categorizados considerando-se, em geral, os limites estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde ou os valores referentes ao Brasil em 2005.

O Quadro 2 contém os indicadores selecionados por meta, a fonte dos dados e os limites estabelecidos para a categorização dos valores, com base na bibliografia sobre o tema. Esses indicadores estão divididos em indicadores-processo (proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal,

proporção de partos cesarianos, proporção de abandono no tratamento da tuberculose, proporção da população com acesso à rede geral de água, proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário) e indicadores-produto (taxa de mortalidade infantil, taxa de mortalidade na infância, razão da mortalidade materna, taxa de incidência de HIV/Aids, taxa de mortalidade por tuberculose respiratória) para a formulação e/ou avaliação de políticas públicas de saúde.

O Método de *Grade of Membership*

Para o delineamento de perfis das capitais brasileiras quanto às condições de saúde, de acordo com a perspectiva dos

Quadro 2: Indicadores selecionados por meta e os limites estabelecidos para a categorização dos seus valores

Meta	Indicador	Fonte dos Dados	Categorias
Meta 5	Taxa de mortalidade infantil por mil	Calculada de acordo com os dados disponíveis em Estatísticas Vitais (DATASUS, 2008)	1) ≥ 50 2) de 20 a 49 3) < 20
	Taxa de mortalidade na infância por mil	Calculada de acordo com os dados disponíveis em Informações de Saúde (DATASUS, 2008)	1) $> 31,1$ 2) $\leq 31,1$
Meta 6	Razão da mortalidade materna por 10 mil	Calculada de acordo com os dados disponíveis em Estatísticas Vitais (DATASUS, 2008)	1) > 20 2) ≤ 20
	Proporção de gestantes que realizaram 7 ou mais consultas no pré-natal	Disponível em Indicadores e dados básicos (DATASUS, 2008)	1) $< 52,93\%$ 2) $\geq 52,93\%$
	Proporção de partos cesarianos	Disponível em Indicadores do Pacto de Atenção Básica (DATASUS, 2008)	1) $> 15\%$ 2) $\leq 15\%$
Meta 7	Taxa de incidência de Aids por 100 mil	Disponível em Indicadores e dados básicos (DATASUS, 2008)	1) $> 15,05$ 2) $\leq 15,05$
Meta 8	Taxa de mortalidade por tuberculose respiratória por 100 mil	Calculada de acordo com os dados disponíveis em Informações de Saúde (DATASUS, 2008)	1) $> 2,32$ 2) $\leq 2,32$
	Proporção de abandono no tratamento da tuberculose	Disponível em Indicadores do Pacto de Atenção Básica (DATASUS, 2008)	1) $> 15\%$ 2) $\leq 15\%$
Meta 10	Proporção da população com acesso à rede geral de água	Disponível em Água e Esgoto (SNIS, 2008)	1) $< 91,4\%$ 2) $\geq 91,4\%$
	Proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário	Disponível em Água e Esgoto (SNIS, 2008)	1) $< 53,4\%$ 2) de $53,4\%$ a $89,9\%$ 3) $\geq 90\%$

Fonte: Datasus (2008) e SNIS (2008)

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotou-se o método de *Grade of Membership* (GoM). Este utiliza a Teoria de Conjuntos Nebulosos (*Fuzzy*), baseada no conceito dos subconjuntos imprecisos, que decorre da constatação de que muitas vezes as classes de objetos encontrados na natureza não possuem critérios de participação claramente definidos.

Além do método de GoM possibilitar a análise de dados categóricos de alta dimensão, segundo Machado (1997), esse método, quando comparado a outras técnicas disponíveis de análise de *clustering*, apresenta, entre outras, a vantagem de analisar pequenas amostras com grande número de variáveis. O método também permite revelar, de forma muito simples, a heterogeneidade presente nos dados, uma vez que o grau de pertinência de cada cidade é dado pela conjunção, nessa capital, de todas as categorias das variáveis do modelo (SAWYER et al, 2002).

A técnica de GoM estima, com base em um modelo multinomial, dois parâmetros: a probabilidade de uma categoria l , de uma variável j , pertencer ao perfil extremo k , λ_{kjl} e, também, o grau de pertinência g_{ik} de uma cidade i , a um perfil extremo k .

Como esses parâmetros são estimados de forma interativa, pode-se interpretar que λ_{kjl} , por meio do qual se caracterizam os perfis extremos, mede a probabilidade de que se tenha uma capital, com grau de pertinência total ao perfil k , dado o valor da categoria l , da variável j , enquanto que g_{ik} representa o grau de proximidade que cada cidade tem ao perfil extremo k .

O grau de pertinência g_{ik} é medido em função da comparação das possíveis combinações de valores nas categorias l da cidade com o conjunto de valores nas

categorias l , configurados no perfil extremo. Para cada cidade, em um conjunto nebuloso, existe um escore de grau de pertinência (g_{ik}) que representa o grau com que uma cidade i pertence ao perfil extremo k . Esses escores podem variar no intervalo $[0,1]$. O zero indica que a cidade não pertence ao conjunto e o um, que a cidade pertence completamente ao conjunto.

Assim, o valor de g_{ik} representa a proporção ou intensidade de pertinência a cada perfil extremo, de forma que se tem as seguintes restrições para a medida (SAWYER et al, 2000):

$$g_{ik} \geq 0 \text{ para cada } i \text{ e } j.$$

$$\sum_{k=1}^K g_{ik} = 1 \text{ para cada } i.$$

Baseando-se nas considerações de Manton et al (1994) e de Sawyer et al (2000), para a estimação dos parâmetros do modelo, a fim de delinear o perfil das capitais, são necessários os seguintes pressupostos:

1) As variáveis aleatórias Y_{jil} – em que i se refere à capital, j à variável (ou indicador) e l à categoria da variável j – são independentes para diferentes valores de i . Ou seja, os valores dos indicadores das capitais são independentes;

2) Os g_{ik} ($k=1,2,\dots,K$) são realizações das componentes do vetor aleatório $\xi_i = (\xi_{i1}, \dots, \xi_{ik})$ com função de distribuição $H(x) = Pr(\xi_i \leq x)$.

3) Se o grau de pertinência g_{ik} for conhecido para a capital i , os valores dos indicadores (Y_{jil}), em suas categorias, são independentes;

4) A probabilidade de valor l , para o j -ésimo indicador, da capital com k -ésimo perfil extremo é λ_{kjl} . Como pressuposto do modelo, existe pelo menos uma capital que é um membro bem definido de

k -ésimo perfil. Esse pressuposto dá a probabilidade de determinado valor, em uma capital, para as categorias de cada indicador. Matematicamente, o pressuposto pode ser escrito da seguinte forma:

$$\lambda_{kjl} \geq 0 \text{ para cada } k, j, l.$$

$$\sum_{l=1}^{L_j} \lambda_{kjl} = 1 \text{ para cada } k \text{ e } j.$$

5) A probabilidade de um valor de nível l , do j -ésimo indicador, pela capital i , condicionada ao escore g_{ijk} , será dada por:

$$\Pr(Y_{ijl} = 1) = \sum_{k=1}^K g_{ik} \lambda_{kjl}$$

De acordo com os pressupostos acima, o modelo de máxima verossimilhança pode ser dado pela seguinte equação:

$$L(y) = \prod_{i=1}^I \prod_{j=1}^J \prod_{l=1}^{L_j} (\sum_{k=1}^K g_{ik} \lambda_{kjl})^{y_{ijl}}$$

O *software* GoM foi utilizado para estimação dos parâmetros do modelo, possibilitando a caracterização dos perfis das capitais quanto às condições de saúde, sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, assim como o conhecimento do grau de pertinência de todas as capitais brasileiras em relação aos perfis caracterizados.

Análise dos resultados

Número e delineamento de perfis

Como não existe procedimento-padrão para determinar a quantidade de perfis, a decisão do número de perfis utilizados depende de regularidades empíricas nos dados, que podem ser reproduzidas com alguma fidelidade por um modelo (BERKMAN et al, 1989), e do objetivo pretendido.

Uma vez que o método de GoM possibilita a obtenção do número desejado

de perfis, inicialmente foram realizadas aplicações com dois e três perfis. A aplicação do modelo com dois perfis foi considerada mais satisfatória para o delineamento dos perfis das capitais quanto às condições de saúde, conforme explicado a seguir.

Os indicadores que foram selecionados para o estudo, mas não contribuíram para o delineamento do perfil, porque apresentaram apenas uma categoria nas diversas capitais, foram: a taxa de mortalidade na infância, a razão de mortalidade materna, a proporção de partos cesarianos e a proporção de abandono no tratamento da tuberculose. Com relação à taxa de mortalidade na infância em 2005, todas as capitais brasileiras apresentaram valores menores ou iguais a 31,1 óbitos de crianças entre 0 e 5 anos de idade por mil nascidos vivos. No mesmo período, as razões de mortalidade materna nas capitais foram menores ou iguais ao limite máximo aceitável pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que é de no máximo 20 mortes maternas por 10 mil nascidos vivos (Unicef, 2008). Entretanto, a proporção de partos cesarianos em todas as capitais excedeu o limite máximo de 15%, preconizado pela OMS (Unicef, 2008). Em relação ao tratamento da tuberculose, os resultados das capitais brasileiras foram positivos. Considerando que se espera percentual de cura próximo a 100% quando não se abandona o tratamento, a proporção de abandono, em todas as capitais, foi menor ou igual ao limite máximo de 15%, adotado mediante a meta mundial pactuada junto à OMS de curar 85% dos casos de tuberculose (Opas, 2008).

Assim sendo, dos dez indicadores selecionados de acordo com as metas de saúde e saneamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, seis contribuíram para o delineamento dos perfis das

condições de saúde das capitais brasileiras em 2005.

A Tabela 1 apresenta as frequências absoluta e relativa das capitais, conforme as categorias dos indicadores e as estimativas de λ_{kjl} para os dois perfis extremos considerados. As características de cada um desses perfis foram obtidas comparando λ_{kjl} com a frequência relativa das respostas na mesma categoria. Se λ_{kjl} for significativamente maior, representa que a estimativa da probabilidade de uma capital, que pertence ao perfil k , ter o valor para um indicador em uma determinada categoria é significativamente maior que a estimativa da probabilidade marginal e, então, considera-se que essa categoria seja característica de capitais do perfil k .

Embora os perfis possam ser determinados com base em critérios técnicos, nesse estudo eles foram definidos a partir da avaliação da 'significância substantiva' dos perfis extremos, ou seja, a cada perfil novo criado procurou-se verificar se as mudanças

observadas podiam ser justificadas do ponto de vista teórico (SAWYER et al, 2002, p. 760).

Dessa forma, considerou-se que uma categoria l , de uma variável j , seria característica de um perfil k se a relação λ_{kjl} e a frequência marginal fossem iguais ou maiores que 1,15. Esse valor arbitrário parece captar bem as características dominantes dos perfis extremos.

Os valores de λ_{kjl} que preenchem as condições estabelecidas no parágrafo anterior foram destacados. Assim, os dois perfis extremos das capitais brasileiras, quanto às condições de saúde de acordo com a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foram delineados, segundo suas características, da seguinte forma:

a) Perfil extremo 1 (melhores condições de saúde de acordo com a perspectiva dos ODM)

É o perfil da capital que possui:

- Taxas intermediárias de mortalidade infantil;

Tabela 1: Estimativas de λ_{kjl} segundo os perfis extremos, as categorias dos indicadores e as respectivas frequências marginais

Meta	Indicador	Categoria	Frequência Marginal		Perfis Extremos	
			Absoluta	Relativa	1	2
Meta 5	Taxa de mortalidade infantil por mil	1	0	0,00	0,00	0,00
		2	8	0,30	0,00	3,38
		3	19	0,70	1,42	0,00
	Proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal	1	13	0,48	0,00	2,08
		2	14	0,52	1,93	0,00
Meta 7	Taxa de incidência de Aids por 100 mil	1	21	0,78	1,29	0,45
		2	6	0,22	0,00	2,93
Meta 8	Taxa de mortalidade por tuberculose respiratória por 100 mil	1	13	0,48	0,83	1,24
		2	14	0,52	1,15	0,78
Meta 10	Proporção da população com acesso à rede geral de água	1	6	0,22	0,00	3,72
		2	21	0,78	1,29	0,22
	Proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário	1	17	0,63	0,58	1,59
2		8	0,30	1,73	0,00	
3		2	0,07	1,64	0,00	

Fonte: Elaborada pelos autores

- Alta proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal;
- Alta taxa de incidência de HIV/Aids;
- Baixa taxa de mortalidade por tuberculose respiratória;
 - Média e alta proporção da população com acesso à rede geral de água;
 - Alta proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário.

b) Perfil extremo 2 (Piores condições de saúde de acordo com a perspectiva dos ODM)

É o perfil da capital que possui:

- Altas taxas de mortalidade infantil;
- Baixa proporção de gestantes que realizaram sete ou mais consultas no pré-natal;
 - Baixa taxa de incidência de HIV/Aids;
 - Alta taxa de mortalidade por tuberculose respiratória;
 - Baixa proporção da população com acesso à rede geral de água;
 - Baixa proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário.

Como as capitais se posicionam em relação a cada um desses perfis

Com base nos estudos de Sawyer et al (2000), para verificar como as capitais

brasileiras se posicionam em relação a cada um dos perfis, por meio dos escores de GoM, utiliza-se a seguinte classificação para a predominância das características de um perfil:

a) $g_{ik} \geq 0,75$ em que $k=1$: capital tipo predominante do perfil 1 (pois pertence com maior intensidade a esse perfil);

b) $g_{ik} \geq 0,75$ em que $k=2$: capital tipo predominante do perfil 2 (pois pertence com maior intensidade a esse perfil);

c) $(0,55 \leq g_{i1} \leq 0,74) \cap (0,25 \leq g_{i2} \leq 0,54)$: capital do tipo misto com predominância do perfil 1 sobre o perfil 2;

d) $(0,55 \leq g_{i2} \leq 0,74) \cap (0,25 \leq g_{i1} \leq 0,54)$: capital do tipo misto com predominância do perfil 2 sobre o perfil 1;

e) Capitais que não se enquadram em nenhuma das classificações acima foram consideradas “amorfas”, ou seja, capitais equidistantes dos perfis extremos e que, portanto, não possuem características que as aproximem de nenhum perfil.

A Tabela 2 mostra a distribuição das capitais brasileiras de acordo com a tipologia descrita. Pode-se observar que aproximadamente 56% das capitais têm características predominantes de um dos perfis extremos. Considerando as capitais de um desses perfis, as referentes ao perfil 1

Tabela 2: Distribuição das capitais, segundo a predominância de perfis

Perfis Extremos	Predominância do Perfil	Frequência	Percentual
	Amorfa (A)	1	3,70
	Total	1	3,70
Perfil Extremo 1: Melhores condições de saúde segundo a perspectiva dos ODM	Predominante 1 (P1)	11	40,74
	Misto 1 com 2 (M12)	6	22,22
	Total	17	62,96
Perfil Extremo 2: Piores condições de saúde segundo a perspectiva dos ODM	Predominante 2 (P2)	4	14,81
	Misto 2 com 1 (M21)	5	18,52
	Total	9	33,33
	Total	27	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores

(40,74%) são as mais frequentes, seguidas pelas capitais predominantemente do perfil 2 (14,81%).

Conforme a Tabela 3, em todas as capitais das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as condições de saúde foram caracterizadas como as melhores entre as capitais brasileiras. Três das quatro capitais com as piores condições de saúde (Porto

Velho, Rio Branco, Macapá e Maceió) pertencem à Região Norte, sendo Maceió a única capital da Região Nordeste a apresentar piores condições de saúde.

Pode-se observar que somente as capitais do Nordeste e Norte foram classificadas como pertencentes aos perfis mistos. A predominância de melhores condições sobre piores condições de saúde

Tabela 3: Capitais brasileiras e respectivos perfis para as condições de saúde de acordo com a perspectiva dos ODM

Capital	g _{i1}	g _{i2}	Perfil
Salvador	0,499	0,501	A
Porto Velho	0,000	1,000	P2
Rio Branco	0,000	1,000	P2
Fortaleza	0,332	0,668	M21
Macapá	0,000	1,000	P2
Belém	0,332	0,668	M21
Aracaju	0,649	0,351	M12
Maceió	0,206	0,794	P2
Manaus	0,332	0,668	M21
Teresina	0,588	0,412	M12
São Luiz	0,588	0,412	M12
Recife	0,588	0,412	M12
Natal	0,649	0,352	M12
Boa Vista	0,649	0,352	M12
João Pessoa	0,424	0,576	M21
Palmas	0,424	0,576	M21
Cuiabá	1,000	0,000	P1
São Paulo	1,000	0,000	P1
Rio de Janeiro	1,000	0,000	P1
Porto Alegre	1,000	0,000	P1
Campo Grande	1,000	0,000	P1
Florianópolis	1,000	0,000	P1
Vitória	1,000	0,000	P1
Goiânia	1,000	0,000	P1
Curitiba	1,000	0,000	P1
Belo Horizonte	1,000	0,000	P1
Brasília	1,000	0,000	P1

Fonte: Elaborada pelos autores

é mais frequente em capitais do Nordeste. A predominância de piores condições de saúde pode ser observada com maior frequência em capitais do Norte. As capitais que apresentaram perfil de saúde misto com predominância de piores sobre melhores condições são: Manaus, Belém, Fortaleza, João Pessoa e Palmas. Por sua vez, as capitais Aracaju, Teresina, São Luiz, Recife, Natal e Boa Vista pertencem ao perfil misto, com predominância de melhores sobre piores condições de saúde, sendo Boa Vista a única capital da Região Norte incluída nesse perfil. Salvador foi a única capital brasileira não classificada em nenhum dos perfis, sendo considerada amorfa, ou seja, equidistante dos perfis extremos e, portanto, não possuindo características que a aproximem de nenhum perfil.

Conclusões

O uso de indicadores sociais na avaliação das políticas públicas tem experimentado crescimento substancial, principalmente nas décadas mais recentes, em que se intensificou a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de planejamento e de controle da gestão pública em todas as esferas de governo. Em nível mundial, a ONU tem sugerido o uso de indicadores sociais no acompanhamento da evolução dos países, no que se refere ao alcance das metas propostas no projeto denominado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Dois perfis extremos foram delineados para as condições de saúde nas capitais brasileiras: o perfil extremo de melhores condições e o perfil extremo de piores condições de saúde sob a perspectiva dos ODM. O perfil extremo das melhores condições foi caracterizado por: taxas intermediárias de mortalidade infantil, alta proporção de gestantes que realizaram sete

ou mais consultas no pré-natal, alta taxa de incidência de HIV/Aids, baixa taxa de mortalidade por tuberculose respiratória, alta proporção da população com acesso à rede geral de abastecimento de água, média e alta proporção da população com acesso à rede geral de esgotamento sanitário. A taxa de incidência de HIV/Aids apresentou resultado, a princípio, inesperado no delineamento dos perfis extremos. Contudo, uma maior incidência dessa doença nas regiões Sul e Sudeste, por exemplo, pode ser explicada, em parte, por atrasos menores nas notificações, quando comparados aos verificados em regiões como o Norte e o Nordeste.

As melhores condições de saúde podem ser encontradas nas capitais dos estados pertencentes às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Enquanto as piores condições de saúde estão presentes em algumas capitais das regiões Norte e Nordeste: Porto Velho, Rio Branco, Macapá e Maceió. Em face desses resultados, pode-se dizer que as condições de saúde nas capitais brasileiras apresentam forte viés regional, apesar da presença de condições mistas em algumas capitais das regiões Norte e Nordeste.

Diante dessas considerações, vale destacar algumas limitações do trabalho. Em primeiro lugar, não foi pretensão deste artigo esgotar as características que podem compor um perfil de melhores condições de saúde, porque não se encontram disponíveis para as capitais brasileiras todos os indicadores sugeridos pela ONU para o acompanhamento do alcance das metas dos ODM relacionadas à saúde. Em segundo lugar, é notória certa “disparidade” regional na qualidade dos dados disponíveis no Brasil, o que pode resultar em “falsas” interpretações.

Como sugestão para estudos futuros, pode-se apontar a extensão do trabalho

para cidades do interior do “grande sertão chamado Brasil”. São cidades que incontestavelmente vivem uma realidade muito distinta das capitais brasileiras e que, não raramente, sofrem de certo descaso do poder público. Assim, também seria interessante a condução de estudos comparativos, ao longo do tempo e entre os diferentes locais, a fim de propor melhores políticas de destinação de recursos e ações mais focadas na realidade de cada região.

Por fim, é importante lembrar que além de subsidiar os gestores públicos e a sociedade na avaliação das políticas públicas, espera-se que este artigo possa contribuir com o estudo incipiente dos ODM na experiência das capitais brasileiras e com a identificação de sistema de monitoramento das condições de saúde, que seja mais apurado na aferição da eficiência e eficácia das políticas sociais de saúde. Afirmar que os indicadores utilizados na composição dos perfis parecem ter uma função importante na administração da saúde pública é necessário. Essa afirmação faz sentido especialmente quando se considera que os

indicadores têm papel norteador para os gestores públicos, uma vez que avaliar a gestão é essencial para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados despercebida ou inadvertidamente. Além disso, avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para se antecipar ou solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos assumidos. Os indicadores também assumem o papel de divulgar as informações e melhorar a comunicação do governo com a sociedade civil.

É possível dizer que a grande pergunta que permeou e motivou o trabalho começa a ser respondida: os ODM parecem contribuir, pelo menos, com o estabelecimento de metas para a formulação e avaliação de políticas públicas, uma vez que podem servir de balizamento para os gestores públicos que, muitas vezes, encontram dificuldades em fixar padrões de resultados em suas gestões. Afinal, como já dizia um velho ditado chinês: “Para quem não sabe onde chegar, qualquer ponto é destino”.

(Artigo recebido em janeiro de 2009. Versão final em junho de 2009).

Referências bibliográficas

ANDRADE, J. A.; USSAN, J. L. M.; KLERING, L. R. A Avaliação de Políticas Públicas em Análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 25º Anais... Campinas: Anpad, 2001.

ARRETCHE, M. T. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Iee, 1998.

BANCO DE DADOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (Datasus). *Informações de Saúde*: Indicadores de Saúde, Estatísticas vitais, Demográficas e socioeconômicas. Disponível em: <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>. Acessado em: 10/Jun/2008.

- BERKMAN, L. et al. Black/White Differences in Health Status Among the Elderly. *Demography*. v. 26, n. 4, p. 661-678, nov. 1989.
- CENEVIVA, R; FARAH, M. F. S. Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: II Encontro de Administração Pública e Governança, *Anais...* São Paulo: EnAPG, 2006.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). Situação Mundial da Infância 2008. *Caderno Brasil*. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2008.
- GUIMARÃES, J.R.S; JANNUZZI, P.M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legítimidades. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, *Anais...* Caxambu: ABEP, 2004.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Relatório Nacional de Acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2005.
- _____. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Relatório Nacional de Acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007.
- JANNUZZI, P.M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan.-fev. 2002.
- _____. Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 25º *Anais...* Campinas: Anpad, 2001a.
- _____. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2001b.
- MACHADO, C. J. *Perfis de Morbi-Mortalidade Infantil no Estado de São Paulo, 1994: uma aplicação de grade of membership à análise de causas múltiplas de morte*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1997. (Dissertação de Mestrado).
- MANTON, K. G.; WOODBURY, M. AA.; TOLLEY, H. D. *Statistical Application Using Fuzzy Sets*. New York: John Wiley & Sons, 1994.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Painel de Indicadores do SUS*. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS. Brasília, 2006.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). *Catalogue of health indicators*. Genebra, 1996. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/hq/1996/WHO_HST_SCI_96.8.pdf. Acessado em: 15 de jun. 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources*. New York: United Nations, 2003.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (Opas). *Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações*. Rede Interagencial de Informação para a Saúde (Ripsa), 2. ed. Brasília: Opas, 2008.
- PEREIRA, M. G. *Epidemiologia: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1995.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: PNUD, 1998.

SAWYER, D. O.; FÍGOLI, M. G. B.; RODRIGUES, R. N.; GARCIA, R. A. Caracterização dos Tipos de Doadores de Sangue em Belo Horizonte: Heterogeneidade do Homogêneo. In: XII Encontro de Estudos Populacionais. *Anais...*, Caxambu: Abep, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP*. Caderno nº 48. Campinas, 2000.

SAWYER, D. O.; LEITE, I. C.; GARCIA, R. A. Perfis de Utilização de Serviços de Saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 4, p. 757-776, 2002.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SANEAMENTO (SNIS). *Água e Esgoto*. Disponível em: <http://www.snis.gov.br> Acessado em: 12 de jun. de 2008.

TAM, N. P.; BORGES, A. A segmentação de mercado a partir do Método Fuzzy Logic: uma alternativa metodológica para o problema de superposição dos segmentos na classificação. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 26º *Anais...* Salvador: Anpad, 2002.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 3-4, jul-dez 2003.

Resumo – Resumen – Abstract

Perfil das condições de saúde das capitais brasileiras na perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto, Áilda Rosária Silva Ferreira e Rodrigo Nunes Ferreira

No contexto atual, o uso de indicadores sociais na avaliação das políticas públicas tem-se tornado cada vez maior. Os indicadores sociais também têm sido implementados no acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), projeto da Organização das Nações Unidas (ONU) em que vários países, inclusive o Brasil, firmaram um pacto para tornar o mundo menos desigual. Sendo assim, para avaliar o cumprimento das metas estabelecidas nos ODM, este artigo pretende delinear perfis das capitais brasileiras quanto às condições de saúde, sob a perspectiva dos ODM, a fim de contribuir para a formulação e avaliação de políticas públicas e indicar um caminho para a escolha de indicadores importantes de serem monitorados. Foram delineados perfis, com a adoção do método *Grade of Membership*, quanto à saúde nas capitais brasileiras. Perante os resultados obtidos, pode-se dizer que as condições de saúde nas capitais brasileiras apresentam forte viés regional.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, condições de saúde, formulação e avaliação de políticas públicas

Perfil de las condiciones de la salud de las ciudades brasileñas, en la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto, Áilda Rosária Silva Ferreira y Rodrigo Nunes Ferreira

En el contexto actual, el uso de indicadores sociales en la evaluación de las políticas públicas ha ascendido. Los indicadores sociales también han sido aplicados en la vigilancia de la Metas de Desarrollo del Milenio (ODM), un proyecto de las Naciones Unidas (ONU) en el que varios países, entre ellos Brasil, han firmado un pacto para que el mundo sea menos desigual. Por lo tanto, para evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados en los ODM, este artículo intenta esbozar los perfiles de las capitales brasileñas en materia de salud, desde la perspectiva de los ODM, a fin de contribuir a la formulación y evaluación de políticas públicas y orientar en la selección de indicadores importantes a ser monitorizados. Se esbozaron los perfiles con la adopción del método de *Grade of Membership*, respecto a la salud en las capitales brasileñas. Ante los resultados, podemos decir que la salud en las ciudades brasileñas tiene un fuerte sesgo regional.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo del Milenio, las condiciones de salud, la formulación y evaluación de políticas públicas

Health conditions at Brazilian state capitals from the perspective of the Millennium Development Goals (MDG)

Danielle Ramos de Miranda Pereira, Marcelo de Rezende Pinto, Áilda Rosária Silva Ferreira and Rodrigo Nunes Ferreira

In the current context, the use of indicators in the evaluation of public policies has become greater. Indicators have been implemented in monitoring the Millennium Development Goals (MDG), project of the United Nations (UN) in which countries signed a pact to make the world less unequal. Therefore, using the indicators suggested by the UN to assess compliance with the goals set in the MDG, this article aims to outline profiles of Brazilian capital cities on health, from the

perspective of the millennium goals, to contribute to the formulation and evaluation of public policies to give direction on the choice of key indicators to be monitored. Profiles have been outlined, with adoption of the method Grade of Membership, for best, worst and mixed health conditions in Brazilian capitals. With the results, we can say that health conditions in these capitals have a strong regional bias.

Keywords: Millennium Development Goals, health conditions, formulation and evaluation of public policies.

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Doutora em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Atualmente é gestora de Educação e Pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP/MG).

Contato: daniellerm@yahoocom.br

Marcelo de Rezende Pinto

Doutorando em Administração pelo Cepead/UFMG. É professor do Departamento de Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas).

Contato: marcrez@hotmail.com

Álida Rosária Silva Ferreira

Mestre em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Trabalha na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte.

Contato: alida_ferreira@yahoocom.br

Rodrigo Nunes Ferreira

Mestre em Geografia pela UFMG. Trabalha na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte.

Contato: rnf60@yahoocom.br

Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública

*Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento e
Aniely Kaukab Esper*

Introdução

No cenário do serviço público brasileiro, onde se observa a necessidade de capacitação profissional específica para um quadro de aproximadamente um milhão de servidores públicos federais ativos do Poder Executivo¹, civis e militares, distribuídos pelo Brasil, e de servidores das esferas estaduais e municipais, a educação continuada a distância constitui importante alternativa de capacitação.

Em novembro de 1995, durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o então ministro da Fazenda, Luis Carlos Bresser-Pereira, foi responsável por elaborar e implementar o Plano Diretor da Reforma do Estado como importante estratégia para consolidar a estabilização e a sustentabilização do modelo econômico proposto por aquele governo.

As análises dos especialistas em políticas governamentais da época ressaltavam que a reforma do Estado constituía instrumento fundamental para assegurar o crescimento sustentável da economia, buscando estabelecer modelo

de desenvolvimento que trouxesse uma perspectiva de melhor futuro para a sociedade brasileira. Um dos esforços principais, nesse sentido, foi o fortalecimento do Estado para uma ação reguladora mais eficaz, tanto na esfera econômica quanto nos serviços prestados e nas políticas sociais a implementar.

O Plano Diretor da Reforma do Estado teve como foco a criação de condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, em oposição a uma administração formal e de princípios burocráticos. Foram concentrados esforços no sentido de implementar uma administração pública gerencial, norteada por modernos conceitos de administração e eficiência, com controles de resultados e descentralizada, visando, principalmente, à melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão, que “se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado”.

Para avançar em direção a formas mais contemporâneas de gestão pública, foi mister compartilhar essa visão com os servidores públicos e levá-los a ter uma percepção renovada de seu papel, pois é nas ações desse segmento que a sociedade percebe as mudanças. Intencionou-se fortemente valorizar o servidor, oferecendo-lhe motivação profissional e abrindo espaços para o exercício da criatividade.

Ao Núcleo Estratégico do Plano Diretor coube, como um de seus objetivos, modernizar a administração democrática, por meio da profissionalização do serviço público, definindo políticas de carreiras, de concursos públicos anuais, de administração salarial e de programas de educação continuada permanente. Com relação ao último aspecto, foram implementadas ações de

gestão de recursos humanos para o aperfeiçoamento de capacidades gerenciais e técnicas do setor público, objetivando construir um processo permanente de atualização dos quadros do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Estado destacou como fundamental o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo na oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, diretamente voltados aos objetivos da reforma. Essas ações visavam à valorização do servidor público que apresentasse desempenho de qualidade, sendo reconhecido pelo cidadão e contribuindo para consolidação de uma nova imagem do serviço público perante a sociedade.

No esforço de expandir as oportunidades de capacitação para os servidores, em especial para os lotados fora dos grandes centros urbanos, algumas escolas de governo iniciaram atividades de aprendizagem também na modalidade a distância, iniciativa de vanguarda para a época.

Atualmente, apesar dos avanços nesse campo, com destaque especial para as ações de educação a distância empreendidas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), verifica-se ainda um percentual de participantes que não concluem as ações de capacitação iniciadas e que formam grupamento de servidores evadidos de cursos a distância. Daí a importância de se investigar o fenômeno da evasão nesse contexto específico para minimizá-lo.

Em razão disso, é propósito deste artigo identificar os fatores que mais contribuem para a evasão de participantes nos cursos de educação continuada a distância em uma organização governamental responsável pela capacitação dos servidores da administração pública federal, a ENAP.

Objetiva-se identificar quais os elementos, entre as características dos cursos, as condições de trabalho, as questões tecnológicas e os aspectos pessoais, mais motivam as evasões. O artigo também apresenta o perfil dos servidores evadidos nos cursos a distância da ENAP e os principais fatores que os levaram a desistir.

Educação a distância

Entende-se por educação a distância o processo de ensino-aprendizagem no qual docente e discentes estão em locais e tempos distintos. Assim,

educação a distância é o aprendizado planejado que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 2).

Litwin (2001 apud WALTER, 2006) afirma que essa modalidade não tem a distância como sua principal característica, pois a virtualidade permite encontros que cada vez mais favorecem a educação. O fator que realmente diferencia a educação a distância da modalidade presencial é a mediatização das relações entre docentes e discentes, ou entre o aprendiz e a instituição provedora.

A evasão em cursos a distância

O que é evasão

O vocábulo ‘evasão’ tem origem latina, *evasiōne*, que significa fuga, saída, subterfúgio.

De acordo com Maia, Meirelles e Pela (2004), evasão refere-se à situação de

estudantes que não completam cursos ou programas de estudo, incluindo os que se matriculam e desistem antes mesmo de iniciar o curso. Para os autores, o êxito em concluir um curso pode ser influenciado pelos seguintes fatores:

uma definição clara do programa, a utilização correta do material didático, o uso correto de meios apropriados que facilitem a interatividade entre

“Atualmente, apesar dos avanços nesse campo, [...] verifica-se ainda um percentual de participantes que não concluem as ações de capacitação iniciadas e que formam grupamento de servidores evadidos de cursos a distância.”

professores e alunos e entre os alunos e a capacitação dos professores. (MAIA; MEIRELLES e PELA, 2004)

Além desses aspectos, os autores afirmam que o fenômeno da evasão pode ser influenciado por questões individuais e regionais e pela avaliação do curso, podendo ser minimizado com ações preventivas que contemplem esses pontos.

Para Favero (2006), evasão é a desistência do aluno em completar o curso, incluindo aqueles que, após terem se matriculado, não se manifestaram para os colegas e mediadores do curso, em qualquer momento.

Tresman (2002 apud WALTER, 2006) afirma que estudantes que abandonaram o curso em situações distintas não podem ser tratados sob uma mesma ótica em termos de evasão. Precisam ser observadas as diferentes realidades dos estudantes que não completaram o curso: os que se matricularam, mas não começaram o curso; os que formalmente abandonaram o curso, após seu início; os que se evadiram por não alcançarem os critérios mínimos; e os que mudaram para outra instituição ou outro curso.

Segundo Abbad, Carvalho e Zerbini (2006), o aluno evadido é aquele que desiste definitivamente do curso em qualquer etapa.

Para efeito deste trabalho, decidiu-se considerar como evadidos os participantes que têm, pelo menos, um registro de acesso à sala de aula virtual, porém não concluíram o curso. Os participantes que não chegaram a acessar a sala de aula virtual, foram apartados da análise devendo ser classificados em outra categoria que não nos propusemos a investigar. Também foram excluídos da pesquisa os participantes que trancaram suas matrículas e não mais retornaram ao ambiente virtual de aprendizagem.

Em suma, evasão foi aqui considerada como a desistência do participante em concluir o curso, após o primeiro acesso ao ambiente virtual de aprendizagem, em um momento qualquer.

Estudos e pesquisas em evasão

Em revisão da literatura sobre o construto 'evasão', são encontradas

descrições de fatores como potenciais indutores desse fenômeno. Segundo Coelho (2002), as principais suposições sobre a evasão nos cursos a distância, via internet, são quatro: a falta da tradicional relação face a face entre aluno e professor; o insuficiente domínio técnico do uso do computador por parte do aluno; a dificuldade do aluno em expor ideias em uma comunicação escrita a distância, inviabilizando a interatividade; e a falta de agrupamento de pessoas em uma instituição física.

De acordo com Favero (2006), diversos fatores contribuem para a evasão. Considerando que muitos dos participantes de cursos a distância são adultos trabalhadores entre 25 e 40 anos, uma das causas de evasão é o cansaço no final do dia de trabalho. Existe também o desinteresse pela continuidade dos estudos.

De acordo com o Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância – Abraead (2006), os motivos frequentemente apontados para a evasão em cursos a distância, em qualquer mídia, são a ausência de tempo e de condições financeiras adequadas por parte do aluno. O documento relata que instituições com maior proporção de alunos por professor/tutor têm maior evasão.

Conforme o Anuário, a mídia mais utilizada pelas instituições nos cursos a distância no país é o material impresso (86%) e, em segundo lugar, encontra-se a mídia *web* ou o *e-learning* (56%). Há estudo exploratório indicando que outros fatores são apresentados como de maior influência na evasão, tais como, o estranhamento ao método utilizado, a avaliação de que o curso exige maior dedicação que a inicialmente esperada pelo participante e o entendimento de que o material de estudo e os recursos oferecidos foram escassos.

Aspectos metodológicos da pesquisa

De acordo com Gil (1999), pesquisa é o processo formal e sistemático de desenvolvimento de método científico, com o objetivo de responder a problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

Tipo de pesquisa

O presente trabalho é embasado em metodologia quantitativa, por meio de pesquisa descritiva de campo junto aos participantes buscando identificar quais fatores contribuem de modo mais significativo para a evasão de servidores nos cursos a distância da ENAP, valendo-se do uso de questionário eletrônico.

Organização pesquisada

A pesquisa foi realizada na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que tem como missão “desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas”.

À ENAP cabe o papel estratégico de formação de quadros dirigentes e de coordenação do Sistema de Escolas de Governo da União.

Em junho de 2004, foi criada a Coordenação-Geral de Educação a Distância (CGEAD) para adoção dessa modalidade de ensino-aprendizagem como linha de trabalho estratégica para a capacitação dos servidores públicos brasileiros atendidos pela ENAP. Em outubro de 2004, iniciaram-se as atividades de sua Escola Virtual.

Desde a criação da Escola Virtual ENAP até dezembro de 2008, cerca de 50 mil servidores públicos concluíram cursos a distância. Mais de 19 mil capacitações foram realizadas somente nesse último ano.

Cursos pesquisados

Constituíram o objeto da presente pesquisa somente cursos desenvolvidos ou adaptados pela Coordenação-Geral de Educação a Distância da ENAP no período compreendido entre outubro de 2004 e dezembro de 2007. São eles: Análise e Melhoria de Processos; Orçamento Público: elaboração e execução; Atendimento ao Cidadão; E-mag – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico; Ética e Serviço Público; Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira; Legislação Aplicada à Gestão de Pessoas – Lei nº 8.112/90 e Legislação Complementar; Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos; e Rumo à Aprendizagem Virtual.

Os cursos “Análise e Melhoria de Processos” e “Orçamento Público: elaboração e execução” possuem estudos e exercícios em sala de aula virtual, com utilização de correio eletrônico, sala de bate-papo (*chats*), fóruns pontuados, glossários, biblioteca e contam com a assistência de tutores para esclarecimento de dúvidas.

Os demais cursos não possuem tutoria. Em linhas gerais, apresentam as mesmas características. Os conteúdos são disponibilizados em ambiente virtual e contam com recursos como salas de bate-papo (*chats*), glossário e material na biblioteca.

Não é permitido ao participante navegar livremente entre os módulos, pois os conhecimentos a serem apreendidos seguem sequência gradativa de complexidade sendo, portanto, necessário seguir a ordem em que os módulos são apresentados e realizar os respectivos exercícios de aprendizagem. Foge à essa regra o curso “Rumo à Aprendizagem Virtual”, no qual o participante pode ir e vir, livremente, entre os módulos.

Para ser considerado concluinte, é obrigatório que o participante responda as atividades com, no mínimo, 60% de acerto e preencha a avaliação de satisfação com o curso.

Participantes da pesquisa

Foram convidados a participar da pesquisa 1.923 servidores públicos que não concluíram um ou mais cursos de educação continuada a distância desenvolvidos ou adaptados pela ENAP e oferecidos gratuitamente aos servidores públicos de todo o território nacional.

Desses, 648 responderam ao questionário disponibilizado por meio eletrônico no período de 13/06/2007 a 26/09/2007, conforme Tabela 1.

Comparando-se a participação em cursos com e sem tutoria, pode-se verificar algumas diferenças no perfil de evadidos (Tabela 2).

Instrumento da pesquisa, procedimentos de coleta de dados e de análise de dados

Durante o ano de 2005, a Coordenação-Geral de Educação a Distância desenvolveu seu primeiro instrumento de pesquisa sobre causas de evasão contendo 13 itens e abordando três áreas de possíveis dificuldades: pessoais, profissionais e tecnológicas.

Em dezembro de 2006, foi feita a revisão do instrumento e realizada a validação semântica com dois grupos de indivíduos: servidores da própria ENAP e servidores do Ministério do Trabalho e Emprego e da Previdência Social.

Dessa forma, o novo instrumento, base para este trabalho, foi constituído por 32 itens fechados, distribuídos em quatro seções relacionadas às dificuldades pessoais, profissionais, tecnológicas e às características do curso.

Tabela 1: Participantes evadidos x Respostas recebidas por curso

Cursos	Nº de matriculados	Nº de Evadidos	Nº Respostas recebidas
Análise e Melhoria de Processos	442	135	49
Atendimento ao Cidadão	1.473	135	60
E-mag	453	57	12
Ética e Serviço Público	1.176	140	55
Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira	2.018	375	142
Legislação Aplicada à Gestão de Pessoas - Lei nº 8.112/90 e Legislação Complementar	1.939	347	146
Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos	1.965	359	54
Orçamento Público: elaboração e execução	559	106	39
Rumo à Aprendizagem Virtual	1.223	269	91
Total	11.248	1.923	648

Tabela 2: Dados demográficos de evadidos em cursos com e sem tutoria

Dados	Cursos com Tutoria		Cursos sem Tutoria	
	Concentração	Percentual	Concentração	Percentual
Faixa Etária	De 30 a 39 anos	39,8%	De 30 a 39 anos	34,6%
Gênero	Masculino	52,3%	Feminino	54,8%
Região Geográfica	Centro-Oeste	39,8%	Centro-Oeste	36,3%
Escolaridade	Graduação	39,8%	Graduação	40,7%
Poder	Executivo	77,3%	Executivo	77,3%
Esfera de Governo	Federal	71,6%	Federal	83,0%

Para viabilizar a remessa e a coleta eletrônica de dados, foi desenvolvido pela área técnica da Escola um sistema de avaliação, denominado WebAVAL, no qual foram cadastrados os itens do instrumento de pesquisa e armazenados os dados coletados. O sistema foi elaborado de forma a não permitir a devolução de questionário, pelo participante, com questões em branco. Por esse motivo, todas as respostas recebidas puderam ser consideradas.

Após a coleta de dados, utilizou-se o programa *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS) para realização das análises estatísticas descritivas, a partir dos agrupamentos de frequência, percentual, média e desvio-padrão.

Resultados

Perfil dos evadidos

Os servidores evadidos estão concentrados na faixa etária de 30 a 39 anos (35,3%), independentemente do tipo de curso, com ou sem tutoria.

Quanto ao gênero, constatou-se ligeira diferença, sendo que as mulheres (53,9%) evadem mais dos cursos a distância e, em especial, dos cursos sem tutoria (54,8%), enquanto os homens evadem mais dos cursos com tutoria (52,3%).

Os evadidos estão, geograficamente, distribuídos por todas as regiões brasileiras, sendo que a maior concentração se dá na Região Centro-Oeste (36,7%), seguida pela Região Sudeste (29,5%), independentemente do tipo de curso.

Quanto à escolaridade dos evadidos, identificou-se que 40,6% possuem graduação completa e 16,2% pós-graduação. Essa distribuição é a mesma para ambos os tipos de curso.

Verificou-se ainda que 77,3% dos evadidos são do poder executivo, seja nos cursos com ou sem tutoria e que 81,5% dos evadidos são da esfera federal, público-alvo prioritário da capacitação da ENAP, seguida pela esfera municipal, com 10,2%.

Fatores que afetam a evasão nos cursos a distância da ENAP

Nesta parte, são apresentadas as análises descritivas das respostas relativas ao questionário de evasão. Essas análises são apresentadas separadas pelas seções do questionário, a saber, dificuldades pessoais, características do curso, dificuldades profissionais e dificuldades tecnológicas.

Receberam o questionário de pesquisa 1.923 participantes que não haviam concluído um ou mais cursos a distância oferecidos pela Coordenação-Geral de Educação a Distância da ENAP. O índice

de retorno dos questionários foi de 33,69%, o que corresponde a 648 respondentes.

Os respondentes do questionário utilizaram escala Likert de concordância com 11 pontos.

Na Tabela 3, os dados relativos a “Dificuldades Pessoais” são apresentados quanto à soma de respostas nos pontos 8, 9 e 10 da escala Likert adotada, seu percentual em relação ao total de respondentes, média e desvio-padrão (dp).

Observa-se que os itens com maior média foram: “Fiquei doente durante o período de realização do curso” (média=3,88; dp=4,459) e “Tive dificuldade em conciliar a execução do curso com meus compromissos familiares” (média=3,86; dp=4,138). Isso significa que, dentre as dificuldades pessoais, doenças e compro-

missos familiares foram as que mais motivaram a desistência do curso. Vale ressaltar que o desvio-padrão em ambos os itens mostrou-se alto, o que representa uma heterogeneidade de respostas entre os participantes evadidos.

A Tabela 4 apresenta os dados referentes a “Características do Curso” em relação à soma de respostas nos pontos 8, 9 e 10 da escala, seu percentual em relação ao total de respondentes, média e desvio-padrão.

Analisando a Tabela 4, verifica-se que as médias dos itens referentes às “Características do Curso” foram todas menores que 1,6 e que os desvios-padrão foram relativamente baixos. Isso significa que as características do curso parecem influenciar menos a evasão que outros aspectos analisados na presente pesquisa.

Escala de concordância utilizada de 11 pontos (*Likert*)

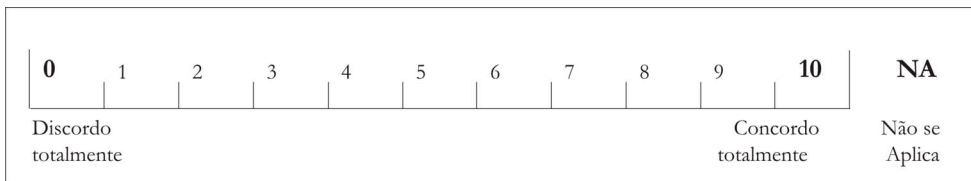


Tabela 3: Dificuldades pessoais como causas de evasão

Dificuldades Pessoais	Média	Desvio-padrão	Itens 8, 9 e 10	
			Soma	%
É pouco motivador participar de um curso a distância.	1,26	2,327	17	2,26%
Fiquei doente durante o período de realização do curso.	3,88	4,549	143	22,07%
Minha habilidade em digitação atrapalhou meu desempenho no curso.	0,31	1,357	5	0,77%
Estudar na tela do computador é difícil para mim.	1,50	2,672	26	4,01%
Não tive um computador disponível durante o período do curso.	3,40	4,229	125	19,29%
Meu conhecimento técnico em informática foi insuficiente para realizar o curso.	0,33	1,419	8	1,23%
Tenho dificuldades em estudar sozinho.	0,81	2,070	13	2,01%
Tive dificuldade em conciliar a execução do curso com meus compromissos familiares.	3,86	4,138	134	20,68%

Tabela 4: Características do curso como causas de evasão

Características do Curso	Média	Desvio-padrão	Itens 8, 9 e 10	
			Soma	%
O conteúdo do curso foi difícil para mim.	0,98	2,222	20	3,09%
O conteúdo do curso estava aquém do que eu esperava.	1,21	2,656	31	4,78%
Achava que um curso a distância exigia menos dedicação do participante.	1,15	2,463	24	3,70%
Recebi pouco ou nenhum apoio dos tutores.	1,23	2,743	32	4,94%
Recebi pouco ou nenhum feedback (comentários, instruções) sobre meus exercícios.	1,56	3,030	41	6,33%
O número de horas sugerido para estudo diário foi inadequado.	1,61	2,943	39	6,02%

Conforme Tabela 5, verifica-se que o item com maior média foi: “Não houve compatibilidade entre minha carga de trabalho e o curso” (média=5,28; dp=4,50). Isso indica que, dentre as dificuldades profissionais, a carga de trabalho é o fator que mais explica a evasão nos cursos a distância. O desvio-padrão para o item mostrou-se alto, o que representa heterogeneidade de respostas.

É interessante observarmos o terceiro item com maior média: “Tive que viajar durante o período do curso” (média=3,56; dp=4,45), que também explica a desistência do participante. Aqui novamente aparece alto o desvio-padrão.

A Tabela 6 apresenta os dados relativos a “Dificuldades Tecnológicas” com relação à soma de respostas nos pontos 8,

Tabela 5: Dificuldades profissionais como causas de evasão

Dificuldades Profissionais	Média	Desvio-padrão	Itens 8, 9 e 10	
			Soma	%
Houve aumento da minha carga de trabalho em função do curso.	3,12	4,06	116	17,90%
Matriculei-me no curso contra minha vontade.	0,36	1,62	11	1,70%
Meu chefe dificultou minha participação no curso.	0,88	2,41	25	3,86%
Meus colegas de trabalho não me davam incentivo à realização do curso.	0,82	2,27	19	2,93%
Quem faz curso a distância, no meu setor de trabalho, é visto como desocupado.	1,61	3,11	44	6,79%
Tirei férias durante o período de realização do curso.	2,28	4,06	89	13,73%
Tive que viajar durante o período do curso.	3,56	4,45	139	21,45%
Não houve compatibilidade entre a carga de trabalho e o curso.	4,89	4,53	218	33,64%
Fui transferido de setor/departamento, durante o período de realização do curso.	1,22	3,10	41	6,33%
Não houve compatibilidade entre minha carga de trabalho e o curso.	5,28	4,50	235	36,27%

Tabela 6: Dificuldades tecnológicas como causas de evasão

Dificuldades Tecnológicas	Média	Desvio-padrão	Itens 8, 9 e 10	
			Soma	%
Não consegui acessar a Escola Virtual ENAP.	1,94	3,62	72	11,11%
Não recebi confirmação de inscrição ou senha de acesso ao curso.	0,53	1,94	15	2,31%
Não consegui acessar o curso.	1,72	3,47	62	9,57%
Tive dificuldade de acesso à internet.	2,88	4,10	107	16,51%
Minha senha de acesso foi bloqueada mais de uma vez.	1,18	2,88	39	6,02%
O sistema não funcionou, conforme o previsto, para o envio de exercícios.	1,32	3,11	47	7,25%
O ambiente virtual do curso dificultou a minha participação.	1,07	2,70	31	4,78%
Não consegui acessar os materiais do curso.	1,62	3,41	61	9,41%

9 e 10 da escala, seu percentual em relação ao total de respondentes, média e desvio-padrão.

Nessa seção, a maior dificuldade encontrada foi: “Tive dificuldade de acesso à internet” (média= 2,88; dp=4,10), seguida de: “Não consegui acessar a Escola Virtual ENAP” (média= 1,94; dp=3,62). O desvio-padrão indica que os participantes não foram unânimes nessa justificativa, porém as dificuldades tecnológicas encontradas parecem também influenciar menos a evasão que outros aspectos analisados na presente pesquisa.

Nos cursos com tutoria, os participantes que mais evadiram encontram-se em faixa etária compreendida entre 30 e 39 anos, são do gênero masculino, possuem curso superior e trabalham na Região Centro-Oeste do país (Brasília) na esfera do Poder Executivo federal.

Supõe-se que esse quadro se deva ao fato de que indivíduos nessa faixa etária encontram-se, em geral, no ápice da atividade profissional, em especial, aqueles que se localizam em grandes centros urbanos, tendo como consequência um assoberba-

mento de atividades profissionais, o que contribuiria para a evasão. Provavelmente são também indivíduos com responsabilidades familiares e que não encontram outro horário para realizar o curso, além do período de trabalho.

Nos cursos sem tutoria, o quadro de evadidos é semelhante, sendo a única diferença o gênero, ou seja, foram as mulheres que menos concluíram cursos dessa natureza.

Nesse caso, além dos fatores citados para os evadidos nos cursos com tutoria, supõe-se que as mulheres evadam mais dos cursos sem tutoria, tendo em vista que esse segmento da população, em geral, exerce ainda outros papéis sociais, o que faria com que a ausência do suporte de um tutor se tornasse mais um fator contributivo para a evasão.

A categoria “Dificuldades Profissionais”, seguida pela categoria “Dificuldades Pessoais”, foram as que mais explicaram a evasão. Já as categorias “Características do Curso” e “Dificuldades Tecnológicas” se apresentaram como as que menos influenciaram a evasão de participantes dos cursos.

Considerações finais

À luz da revisão da literatura sobre o assunto, foram identificados e analisados os fatores que contribuem para a evasão de participantes nos cursos de educação continuada a distância em uma organização governamental responsável pela capacitação dos servidores da administração pública federal.

A ênfase dessa investigação se concentrou na descrição das características da clientela, com relação a gênero, idade, escolaridade, localização geográfica e as esferas de poder e de governo em que atuam, e na análise dos fatores que influenciaram a evasão, considerando as variáveis dificuldades pessoais, profissionais, tecnológicas e peculiaridades do curso.

No entanto, considerando que o tema é amplo, o trabalho pretendeu apresentar uma contribuição sobre o assunto voltada em especial para o segmento dos servidores públicos. Não foram, por exemplo, investigadas as questões contextuais e os resultados encontrados não foram cotejados com variáveis de suporte.

A pesquisa quantitativa realizada nos permite chegar às considerações que se seguem. No contexto observado, de um conjunto de servidores públicos, podemos constatar que o acúmulo de atividades de trabalho resultou no indicador mais forte para a desistência em completar cursos a distância.

As questões relacionadas à saúde do participante e aos seus compromissos familiares foram apontadas como o segundo fator que mais influenciou a evasão. Esses aspectos fogem ao controle do servidor, que também encontra outros dificultadores, como a falta de computador em casa.

Verificou-se que um dos motivos mais frequentes para a evasão em cursos a distância da ENAP, a saber, a ausência de tempo de dedicação por parte do participante, coincide com dados do Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância (ABRAEAD, 2006).

Observou-se a pertinência da hipótese traçada por Zerbini (2003) no sentido de que se faz necessário investigar outras características que podem estar relacionadas à evasão, em especial, a relação entre

“Os evadidos estão, geograficamente, distribuídos por todas as regiões brasileiras, sendo que a maior concentração é na Região Centro-Oeste (36,7%), seguida pela Região Sudeste (29,5%) [...]”

informações prévias que subsidiem a decisão do interessado em matricular-se no curso e sua avaliação sobre o esforço requerido para o cumprimento satisfatório das atividades. A clareza quanto a importância dessas variáveis trará, certamente, aprimoramentos que poderão minimizar a evasão.

Essa constatação vai ao encontro dos achados de Favero (2006), com relação à

evasão de adultos trabalhadores em cursos oferecidos a distância, realidade dos participantes de cursos da ENAP. O autor responsabiliza o fator cansaço no final de um dia de trabalho, o que dificultaria que o servidor retomasse as atividades de capacitação em outros contextos, após a jornada profissional.

O Abraead 2006 menciona estudo exploratório indicando que outros fatores são apresentados como de maior influência na evasão, tais como, o estranhamento ao método utilizado, a avaliação de que o curso exige maior dedicação que a inicialmente esperada pelo participante e o entendimento de que o material de estudo e os recursos oferecidos foram escassos. Esses aspectos puderam também ser observados no contexto dessa pesquisa, ainda que em menor proporção, através de relatos dos coordenadores de curso da ENAP sobre mensagens recebidas dos participantes.

Para aprimoramento deste trabalho, seria importante a realização de novas pesquisas voltadas para o contexto do

serviço público brasileiro, de modo a identificar peculiaridades desse segmento e compará-las com outros grupos de atores.

Seriam necessárias também novas pesquisas sobre características individuais no sentido de auxiliar o desenvolvimento de modelos teóricos de treinamento e a percepção de características que podem tornar mais eficiente o desempenho de participantes de eventos de aprendizagem. E ainda investigações sobre a relação de variáveis demográficas, como idade e nível de instrução, com resultados de treinamento no nível de impacto.

Os resultados poderiam também ser testados com diferentes modelos de regressão, com variáveis tanto demográficas quanto de suporte e de contexto, de modo a possibilitar sua generalização.

Seria também interessante revisitar o conceito de evasão utilizado, verificando a pertinência de ampliá-lo. Poderiam ainda ser analisados os dados demográficos dos participantes concluintes em relação aos evadidos.

(Artigo recebido em dezembro de 2008. Versão final em junho de 2009).

Nota

- ¹ Boletim Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento. n. 158. Junho, 2009.

Referências bibliográficas

ABBAD, Gardênia da Silva; CARVALHO, Renata Silveira; ZERBINI, Thaís. *Evasão em Curso a Distância via Internet: Explorando Variáveis Explicativas*. RAE-eletrônica, v. 5, n. 2, Art. 17, jul./dez. 2006.

- ANUÁRIO BRASILEIRO ESTATÍSTICO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA (ABRAED). São Paulo: Instituto Monitor, 2006. (já disponível edição de 2007 no site)
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. *Ministério do Planejamento*. n. 158. Brasília: MP, junho, 2009.
- COELHO, M. L. *A Evasão nos Cursos de Formação Continuada de Professores Universitários na Modalidade de Educação a Distância Via Internet* – Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.
- FAVERO, Rute Vera Maria; FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. *Um estudo sobre a permanência e a evasão na Educação a Distância*. Novas tecnologias na Educação. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.cinted.ufrgs.br/renote/dez2006/artigosrenote/25103.pdf>. Acessado em: outubro de 2007.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MAIA, Marta de Campos; MEIRELLES, Fernando de Souza; PELA, Silvia Krueger. *Análise dos Índices de Evasão nos Cursos Superiores a Distância do Brasil*. FGV-EAESP, 2004. Disponível em: <http://www.miniweb.com.br>. Acessado em: abril de 2007.
- MOORE, Michael G.; KEARSLEY, Greg. *Educação a Distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thomson Learning, 2007. (Tradução Roberto Galman)
- WALTER, Amanda Moura. *Variáveis Preditoras de Evasão em Cursos a Distância*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.
- ZERBINI, Thaís. “Estratégias de Aprendizagem, Reações aos Procedimentos de um Curso via Internet, Reações ao Tutor e Impacto do Treinamento no Trabalho”. Dissertação de Mestrado, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília. Brasília, 2003.

Resumo – Resumen – Abstract

Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento e Anieley Kaukab Esper

A análise da literatura brasileira sobre educação a distância é ainda limitada no que diz respeito a estudos que investiguem o fenômeno da evasão, em especial, em contextos de escolas de governo. Este artigo procura identificar e analisar os fatores que contribuem para a evasão de participantes nos cursos de educação continuada a distância em uma organização governamental responsável pela capacitação dos servidores da administração pública federal. A ênfase das investigações encontra-se nas variáveis referentes às dificuldades pessoais, profissionais e tecnológicas, às peculiaridades do curso e características da clientela, contrastadas com as variáveis demográficas referentes à evasão em cursos a distância mediados por tecnologias da informação e da comunicação. O trabalho é embasado em metodologia quantitativa, por meio de pesquisa descritiva de campo junto aos participantes, valendo-se do uso de questionário eletrônico. Procura contribuir para investigações sobre o tema, em especial no que se refere aos servidores públicos.

Palavras-chave: educação a distância, evasão, qualificação de servidores públicos.

Evasión en cursos de educación continuada a distancia: un estudio en la Escuela Nacional de Administración Pública

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento y Anieley Kaukab Esper

El análisis de la literatura sobre educación a distancia todavía es limitado en lo que se refiere a estudios que investiguen el fenómeno de la evasión, en especial, en contextos de escuelas de gobierno. El presente artículo procura identificar y analizar los factores que contribuyen a la evasión de alumnos en los cursos de educación continuada a distancia en una organización gubernamental, responsable de la capacitación de los funcionarios de la administración pública federal. El énfasis de las investigaciones se concentra en las variables referentes a las dificultades personales, profesionales y tecnológicas, en las peculiaridades del curso y en las características de la clientela, contrastadas con las variables demográficas referentes a la evasión en cursos a distancia mediados por tecnologías de la información y de la comunicación. El trabajo está basado en metodología cuantitativa, mediante investigación descriptiva de campo realizada junto a los participantes, utilizando cuestionario electrónico. Concientes de que el tema es vasto, no se pretende, aquí, agotarlo. Busca contribuir para el amplio campo del tema sobre la evasión en EAD, en especial sobre los funcionarios públicos.

Palabras clave: educación a distancia, evasión, capacitación de los funcionarios públicos.

Drop-out from continued education distance courses: a case study on National School of Public Administration

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento and Anieley Kaukab Esper

Analyses available in the literature on distance learning are still limited with regard to studies that investigate the drop-out phenomenon, particularly in public service schools. This article seeks to identify and analyze factors which contribute to lead students to drop out from continued-education distance learning courses in a governmental organization responsible for training civil servants of the federal public administration. The investigations are focused on variables related to personal, professional and technological difficulties, to the unique features of this type of course, and to the characteristics of its clients contrasted with demographic variables related to drop-out

from distance learning courses mediated by information and communication technologies. The article is based on a quantitative methodology applied to the participants through a descriptive field survey using an electronic questionnaire. It deals with drop-out from distance learning courses, methodological aspects of the survey, outcomes and final considerations. Aware that this is a comprehensive topic, it is not the intention of the article to exhaust it.

Keywords: distance learning, drop out rates, civil servants training.

Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento

Especialista em Educação a Distância pela Universidade de Brasília e mestranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Desde 2004, responde pela Coordenação-Geral de Educação a Distância, vinculada à Diretoria de Desenvolvimento Gerencial da ENAP.

Contato: tarcilena.nascimento@enap.gov.br

Aniely Esper

Especialista em Educação a Distância, pela Universidade de Brasília. Há cinco anos, atua como coordenadora de Cursos a Distância na ENAP. É responsável pela migração dos cursos a distância para o ambiente Moodle, pela criação e manutenção de comunidades virtuais e pela oferta de cursos.

Contato: kaukabesper@gmail.com



Câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará

Luis Carlos Freitas Rodrigues

Introdução

Em janeiro de 2007, o Governo do Estado do Pará definiu como modelo de planejamento e gestão a constituição de câmaras setoriais. Essas ficariam responsáveis pela elaboração de propostas, construção e acompanhamento de políticas públicas, dentro de uma dinâmica de interação permanente dos principais atores da administração pública estadual, governadoria, secretarias, órgãos e empresas públicas, fundações e demais instâncias que compõem o quadro do Executivo.

No final de 2006, foram analisadas algumas experiências nacionais, em que a formação de grupos de gestores governamentais seniores de nível decisório atingiu resultados significativos, principalmente comparando-se com os modelos tradicionais de gestão pública ainda em vigor. Essas experiências trouxeram à tona anseios de muitos dirigentes, principalmente governadores, que viam na modernização do planejamento e no acompanhamento sistêmico e

profissional de políticas públicas a maneira decisiva de organizar a gestão mediante modelos mais eficientes e dinâmicos, se comparados aos modelos formais de administração dos bens e serviços públicos.

A partir de meados dos anos 1990, o Brasil iniciou processo de reconfiguração do seu modelo de gestão. Administração pública foi alvo de intensas reformulações, em suas mais variadas instâncias, com a tônica em um modelo neoliberal, que se traduziu na construção, acelerada, de um padrão que privilegiou o perfil traçado pelos países centrais e organismos financeiros internacionais, em que a eficiência arrecadadora, o contingenciamento de recursos para as áreas sociais e a pouca participação da população nos níveis decisórios marcariam de maneira substantiva tal modelo. O governo brasileiro, ao seguir esse padrão, optou por métodos já comuns e existentes no receituário dos organismos internacionais (principalmente FMI e Bird), pois passava por um processo de privatização de estatais, controle dos gastos públicos, superávit fiscal e reestruturação da gestão pública.

Em 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o governo federal criou uma instância que centralizou as operações referentes ao movimento de aproximação do modelo de gestão do país com configurações neoliberalizantes. Dessa forma, a implementação de diversos conceitos que já estavam em uso na administração pública de países centrais tomou forma na gestão pública brasileira, principalmente no âmbito federal.

Um desses novos mecanismos foi a criação de grupos de trabalhos permanentes na forma de assessorias de alto nível técnico, que devem compor o quadro de gestores públicos para subsidiar o gestor-máximo em procedimentos e deliberações

sobre a condução da gestão em suas diversas áreas. Os gestores seguem um padrão de trabalho em que existe a composição de atividades com perfil tipicamente público e a adaptação de processos originários da iniciativa privada, algo comum na administração pública brasileira desde os anos 1990, com “claro estabelecimento de objetivos e monitoramento de desempenho; poder outorgado à administração superior.” (FERLIE et al, 2000, p. 27).

Deve-se priorizar a gestão de processos de forma que a exigência sobre o gestor público tenha como foco principal a construção de um canal sistêmico, em que os processos possam, de maneira contínua, passar por monitoramentos e padrões de controle e qualidade efetivos. A construção de espaços de deliberação e decisão sobre as políticas públicas compartilhadas ou setorizadas, com a direção de um grupo gestor de alto desempenho, passou a ser um dos objetivos principais de muitos setores governamentais no Brasil, principalmente no âmbito federal e estadual.

A dissolução de antigos modelos e padrões já existentes, principalmente os originados na configuração estatizadora pré-neoliberalismo, desafia a implementação do novo modelo. Nesse processo de transição, a convivência entre o antigo padrão e o novo modelo é uma constante na administração pública brasileira, onde o encaminhamento desse processo tem sido realizado com um conjunto de gestores afeitos ao antigo modelo e um conjunto de novos servidores com conhecimento e *know-how* do modelo de gestão adaptado da iniciativa privada. Lê-se então o desafio de ordenar as condições de trabalho, planejamento e gestão que são impostas por tal realidade. É muito comum, em um mesmo órgão, a existência de padrões otimizados de administração e modelos típicos da

administração mecanicista e burocrática de outros tempos. Vale ressaltar que atuar de maneira profissional junto à gestão pública não significa descaracterizar a administração governamental ou torná-la privada.

As câmaras setoriais no setor público

Um dos modelos que se apresenta como proposta de inovação para esse segmento é a formação das chamadas “câmaras setoriais”, que têm como proposta de trabalho a formação de grupos de técnicos e gestores que possam, de maneira compartilhada, debater e definir as questões que envolvem elaboração e execução de políticas públicas em seus diversos parâmetros.

O primeiro ponto de discussão para a composição de câmaras setoriais é a definição do planejamento estratégico do governo¹, pois é diante desse plano que podem ser idealizadas as tipologias de câmara, a sua dimensão político-gerencial, e também o seu poder decisório dentro do campo governamental que se deseja. Um modelo de câmara tem sempre a anuência da autoridade governamental máxima, que deve conhecer seus mecanismos de trabalho, técnicos-coordenadores e os padrões que cada câmara deve imprimir. Pode-se afirmar que, apesar de um padrão uniforme de atuação, as câmaras têm suas peculiaridades, até mesmo pelo gênero de cada setor onde irão atuar.

O segundo item é a composição dos membros das câmaras. Esses técnicos devem ser escolhidos pelo alto escalão governamental, sendo as câmaras alocadas junto às secretarias que tenham influência em todos os níveis decisórios do governo. A qualificação do corpo técnico será ponto preponderante quando as câmaras

começarem a funcionar efetivamente, pois em muitos momentos a tomada de decisão ficará sob a responsabilidade desses gestores governamentais. Isso sempre significa, no mínimo, um embate com ideias contrárias, fazendo-se necessário que uma das principais características desses técnicos seja o poder de persuasão que devem ter para atrair o maior número de gestores e instituições para o plano inicial por eles formatado, ou discutido no âmbito das câmaras. Por isso,

“A implantação de mecanismos de gestão mais dinâmicos, com excelência e tendo a participação qualificada da população, é um desafio para qualquer modelo de administração pública.”

a validação das ideias, métodos, práticas e planos das câmaras deve ter um alto percentual de embasamento técnico, tornando, dessa forma, o processo de planejamento mais qualificado e garantindo assim o seu sucesso.

O terceiro ponto é o embate político que, em maior ou menor grau, faz parte da ambiência onde as câmaras estão inseridas. Nesse aspecto, as relações das

câmaras com os demais componentes do governo devem sempre priorizar os projetos estabelecidos no momento da composição do planejamento estratégico. É dele que migram os objetivos, os planos e as metas definidas em cada área de abrangência. É muito comum os componentes das câmaras serem partícipes do planejamento, já com a visualização da realidade operacional de cada política pública a ser desenvolvida, bem como a sua viabilidade política. Como, para a quase totalidade do que está sendo planejado, faz-se necessário o aval dos demais atores – Assembleia Legislativa, Ministério Público etc. –, fomentar a interação com essas instâncias é também tarefa das câmaras.

Esse núcleo estratégico, que são as câmaras, deve organizar as ações de uma periferia operacional que muitas vezes encontram-se em meio difuso de gestão e sem experiência de interação com esse formato, já que a grande maioria dos projetos e programas do Estado agora são multidisciplinares, o que exige equipes multidisciplinares tanto para o planejamento quanto para a execução das ações intersecretariais de políticas públicas. O modelo tradicional não pode ser visto como um empecilho para a nova forma de articulação proporcionada pelo sistema de câmaras. Ele deve interagir com a nova realidade, com os novos procedimentos, já que a execução das atividades sempre será das secretarias e demais órgãos, o que significa a utilização de processos de gestão já em andamento e aceitos como eficientes para a dinâmica (FERLIE et al, 2000).

Outro expediente comum às câmaras é a avaliação de desempenho dos executores das políticas públicas. Esse processo requer a formatação de modelos e padrões de acompanhamento não muito usuais na iniciativa pública, que

tradicionalmente opta pela avaliação quantitativa e finalística; enquanto o processo utilizado pelas câmaras deve percorrer o caminho qualitativo, acompanhando as diversas fases dos projetos e programas, assim como tecendo críticas, elaborando relatórios parciais e final, realizando análise custo-benefício e demais projeções específicas para cada área de atuação do Estado. Ao se dimensionar cada necessidade de acompanhamento e controle, as câmaras tecem, dessa forma, uma rede de informações que, ao ser analisada conjuntamente (intercâmaras), possibilita a montagem de um mapa sobre as políticas públicas implementadas, finalizadas e as que estão em fase de discussão para implementação. É desse mapa que se extraem as informações estratégicas que devem ser encaminhadas aos dirigentes de cada secretaria e/ou órgão para seu respectivo conhecimento, controle e providências.

A caracterização de um padrão de gestão pública de excelência a partir das câmaras deve então dar indicativos de sua funcionalidade, criando referências e intensificando a utilização de sistemas de informação mais dinâmicos que os usualmente utilizados pela gestão pública. No caso do Estado do Pará, um dos principais desafios é a criação de canais de informações técnicas ágeis e seguras, que possam subsidiar os gestores de dados e referenciais com qualidade suficiente para análises mais detalhadas das políticas, desde seu projeto até o seu *feedback*². Os modelos anteriores eram, na sua maioria, estanques e com um sistema de informação desencontrado; com muita sobreposição, tanto na geração de dados quanto na execução dos projetos, e ainda no acompanhamento das atividades³.

A partir dessa premissa as câmaras optam, inicialmente, pela apreensão dos

dados existentes. Os grupos que compõem cada câmara começam a processar as informações existentes, originadas nas diversas secretarias e órgãos da administração estadual, gerando uma quantidade significativa de informações, dados e análises sobre as diversas áreas que compõem o governo estadual. No Pará, devido a uma política de setorização e à falta de armazenamento de dados estatísticos e históricos, o trabalho exigiu não apenas a reformulação do método, mas a construção conjunta de novos mecanismos de gestão, em que um grupo interdisciplinar de técnicos de diversas áreas teve que estruturar esse padrão junto a um corpo técnico de servidores efetivos, ainda com os mecanismos anteriores de gestão em uso.

As câmaras, organizadas em parâmetros de gestão mais dinâmicos, encontraram a realidade efetiva da gestão pública paraense. Setorização, padronizações em excesso, individualismos da alta gestão, sucateamento dos sistemas de informação, falta de dados confiáveis, irrisória participação da população nos níveis decisórios etc. A inversão dessas defasagens torna-se, após a formação das equipes das câmaras e da consolidação de suas metas e objetivos, passo importante no trabalho desenvolvido.

Implantação das câmaras setoriais no Estado do Pará

A implantação de mecanismos de gestão mais dinâmicos, com excelência e tendo a participação qualificada da população, é um desafio para qualquer modelo de administração pública. As câmaras devem sempre caminhar nesse sentido e buscar a organização das diversas ferramentas de gestão que possam levar a atingir seus objetivos. Apesar das dificuldades em

esquadrinhar todas essas ferramentas, pois para cada segmento são necessários padrões e modelos que seguem a tipologia apropriada a cada setor, tem-se hoje na gestão contemporânea uma gama de referenciais que podem servir, ou ser adaptados, para as necessidades da gestão pública, principalmente se tratando de modelos gerenciais diversos e inter-relacionados.

No Estado do Pará, as câmaras passaram a se utilizar desses referenciais; alguns conseguiram avanços significativos, outros ainda carecem de melhorias e alguns não deram certo, conforme Quadro 1.

As câmaras setoriais no Governo do Pará começam a preconizar uma orientação com referência à transição de um modelo gerencial de administração pública setorizado e burocrático para uma nova realidade organizacional, na qual o papel das grandes mudanças estruturais implementadas, quase de maneira invariável por novos governos, tende a perceber que essas mudanças não podem ser realizadas sem a participação efetiva do corpo técnico existente, além dos demais servidores, que formam a periferia operacional e, conjuntamente, executam as atividades propostas via políticas públicas. “Como os quadros de mudanças intencionais ou mais radicais são mais evidentes, tende-se a considerá-los únicos e a subestimar a importância dos processos de mudança contínuos, que constituem a dinâmica própria de cada organização.” (FISCHER apud FLEURY, 2002, p. 147).

Essa tendência tornou-se mais complexa porque as câmaras, no caso paraense, não tiveram tempo para uma melhor análise da situação organizacional e de gestão, quando ocorreu a transição de governo. Algumas câmaras ainda não tinham suas equipes totalmente formadas e organizadas no início do mandato, o que

Quadro 1⁴

Modelos de Gestão aplicados pelas câmaras	Histórico	Avanços	Dificuldades
Extensão da auditoria.	As câmaras apoiaram a revitalização da Auditoria-Geral do Estado.	Aumento do número de auditoria, fortalecimento da política de controle, com uma nova visão sobre o processo de auditoria, seguindo a tendência de qualificação no controle.	Construção do novo modelo de auditoria.
Claro estabelecimento de objetivos e monitoramento de desempenho setorizado.	Criação de dinâmicas de socialização dos objetivos intercâmaras, cabendo a cada coordenador o monitoramento junto aos seus colaboradores, secretarias e órgãos, e o repasse de informações estratégicas à governadora, com notas técnicas e relatórios.	A socialização das informações entre os membros das câmaras permite maior precisão das ações, bem como mantém a governadora constantemente informada sobre o andamento das políticas públicas em sua gestão.	Algumas secretarias e órgãos ainda carecem de maior aproximação com a sua respectiva câmara, e até mesmo precisam compreender a função que elas têm no governo.
Criação, em nível local, de organizações mais autônomas.	Tem esse objetivo principalmente por se tratar de um estado com as dimensões do Pará.	Devido ao pouco tempo de implantação das câmaras, os avanços ainda são pequenos neste item.	Longo período de distanciamento do nível local em relação ao poder central do Estado do Pará. Abandono da criação dos níveis locais de decisão – físicos e técnicos – dificultando a autonomia na tomada de decisão.
Mudança para estruturas organizacionais mais horizontalizadas.	Com as ações intersetoriais das políticas públicas, a estrutura horizontalizada foi a forma encontrada pelas câmaras que melhor se adapta a sua execução e monitoramento.	Algumas secretarias começam a romper com a administração verticalizada em prol de uma gestão compartilhada e descentralizada, distribuindo melhor suas tarefas e aumentando a eficiência.	A hierarquização de vários setores da administração pública paraense ainda é significativa, mesmo em secretarias em que esse processo não deveria mais existir. A ênfase nos processos burocráticos supera a inovação e a agilidade administrativa em muitos casos.

Aumento no papel das formas de organização em rede.	Condição fundamental para o funcionamento das câmaras, visualizado, desde o início, como um dos itens mais importantes na formação do modelo proposto.	Na ambiência interna, as câmaras têm funcionado exatamente como um sistema em rede. Atuando conjuntamente e distribuindo atividades de forma precisa entre as câmaras e seus componentes, em que cada um sabe de suas atribuições, alimenta a “rede” constantemente com o resultado do seu trabalho.	Ainda não foi possível conseguir imprimir, de maneira mais abrangente, esse ritmo internamente nas secretarias, e externamente nas ações intersecretarias. Dificuldade com a capacidade instalada nas secretarias, o corporativismo de muitas categorias profissionais e o despreparo dos gestores indicados pelo atual governo estadual.
Descentralização com desempenho julgado com base nos resultados.	Todas as ações das câmaras têm sua avaliação pautada pela descentralização dos mecanismos de gestão, e a avaliação dos resultados obtidos em cada um dos processos.	A disseminação desse padrão tem, cada vez mais, conquistado espaço nas secretarias, que estão ampliando suas ações na direção de um processo de descentralização mais dinâmico e tecnicamente viável.	As instituições estaduais ainda não se apropriaram das ferramentas de gestão que levem a esse objetivo. Muitas necessitam de uma reestruturação mais profunda, inclusive junto ao seu corpo técnico.
Preocupação com a qualidade dos serviços.	As câmaras tendem a aproximar suas ações de modelos de qualidade e excelência na prestação dos serviços.	Aplicação, mesmo que pouco sistematizada, dessa ferramenta junto às políticas públicas em andamento ou planejadas no estado.	As câmaras ainda não dominam esse aspecto da gestão, e ainda carecem de melhor aparelhamento para tal visualização do processo em si, e posteriormente para a sua disseminação junto aos membros de cada câmara.

ocasionou a confrontação de dados, a busca de informações muitas vezes desencontradas, e a falta do conhecimento prévio diante da máquina governamental a ser gerida.

A partir da formação das equipes e do domínio das características de gestão de cada setor, as câmaras começam a delimitar e a esquadrihar melhor seu raio de ação, sua função dentro do governo, e até a sua missão, esclarecendo inter e intra-câmaras mecanismos de procedimentos,

controle e avaliação. Assim, o governo inicia um processo de mudança na gestão, cabendo às câmaras a execução do novo plano, em que os critérios de implantação de modificações em organizações complexas devem funcionar como um processo contínuo de construção e reconstrução do significado da organização, com o qual se busca aperfeiçoar sistemas, processos, políticas e práticas que constituem sua gestão (FISHER apud FLEURY, 2002).

Alinhadas a uma política de aumento da participação da população nos níveis decisórios, as câmaras setoriais do Pará buscam, na gestão por excelência, a capacidade de estruturar as políticas públicas do governo do estado, bem como as parcerias com governos federal e municipais, agências internacionais de fomento e o setor produtivo, diante de um quadro em que as palavras ‘recuperação e valorização’ constituem desafios à construção de nova metodologia de gestão pública, com ferramentas e vontade política caminhando em estreita consonância.

O Quadro 2 apresenta a atual formação das câmaras setoriais de gestão do Governo do Estado do Pará. A composição foi dividida em seis setores, que agrupam as secretarias e demais órgãos da administração direta e indireta do Estado. Os grupos foram alinhados de acordo com objetivos, funções e atividades. As câmaras têm processo dinâmico e contínuo de articulação entre seus componentes. Projetos e programas interdisciplinares são analisados de maneira conjunta entre os atores envolvidos e passam por uma avaliação sistêmica, por meio de simulações ou partindo para análises comparativas com experiências anteriores ou executadas em outros estados – até em outros países –, minimizando o risco das ações e aproximando-se do planejamento estratégico com tais práticas; lembrando que os procedimentos estratégicos, neste caso, referem-se à situação de colaboração e aliança para alcançar os objetivos esperados (MAXIMIANO, 2006).

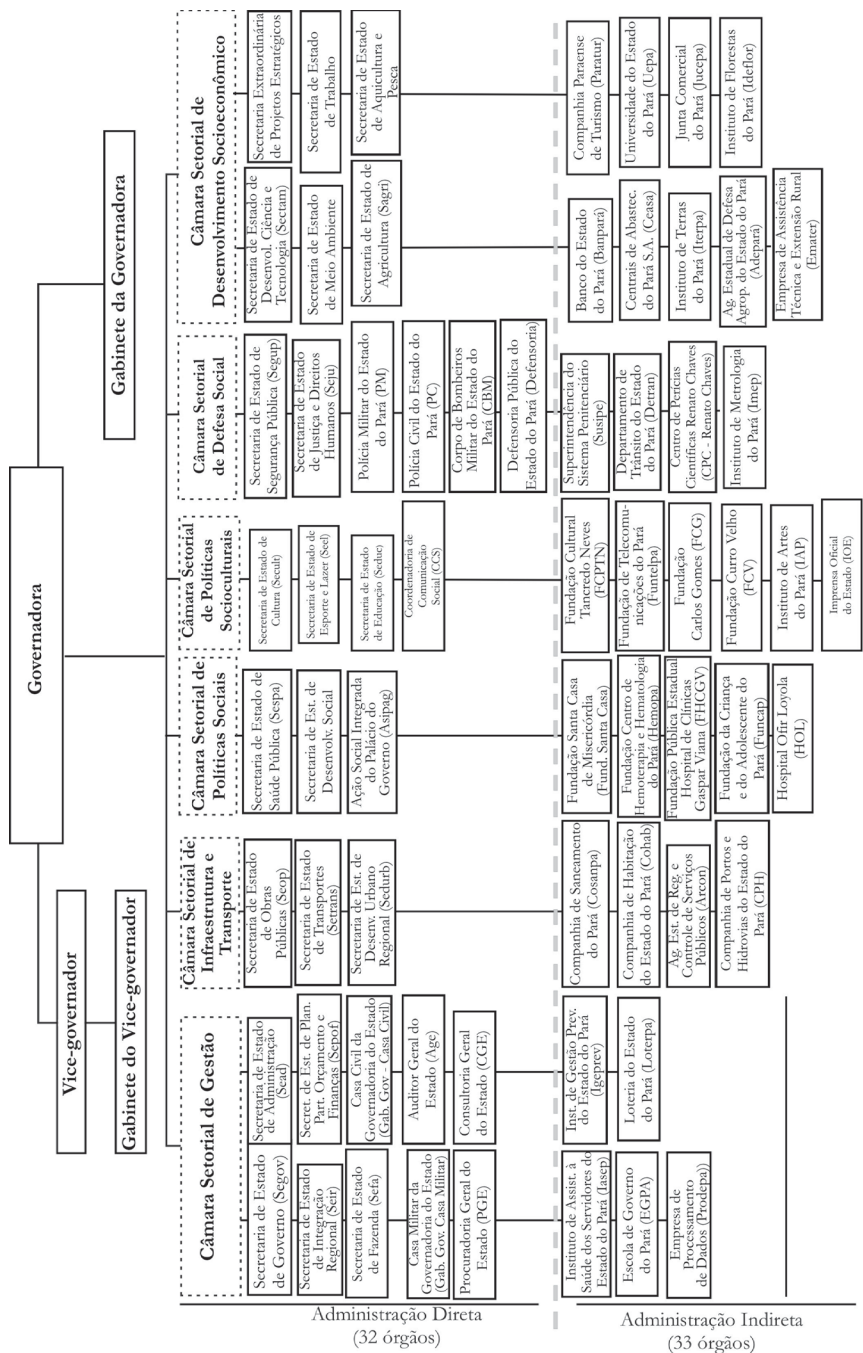
Essa composição, que permanece até hoje, tem sido amplamente acionada através de tarefas e atividades de curto, médio e longo prazos. As câmaras setoriais foram testadas à exaustão no primeiro ano de governo, pelo que está indicado no

Quadro 1, e também pela falta de capacidade técnica instalada em várias instâncias do Estado que, em um primeiro momento, não conseguiam acompanhar o ritmo imposto pelas câmaras, sendo necessária, em alguns casos extremos, a mudança de gestores e a implantação de mecanismos mais eficientes de gestão, planejamento e controle.

Outro desafio também ocorrido no primeiro ano de governo foi a migração de coordenadores e técnicos das câmaras para ocupação de secretarias e demais postos estratégicos no Estado do Pará. O fenômeno não descaracterizou as câmaras e suas atividades. Porém, toda mudança de equipe, principalmente no início das atividades, causa transtornos como a busca de um novo coordenador de câmara com o perfil desejado para tal cargo. Essa busca leva tempo e pode atrasar alguns mecanismos em andamento, já que a seleção requer todo cuidado para não criar efeito de descontinuidade nos processos encaminhados, bem como garantir a adaptação desse novo gestor à realidade tão singular das câmaras setoriais.

As câmaras têm subsidiado o governo com ações estratégicas para a execução de projetos intersetoriais, criando grupos de trabalho para oportunizar junto às secretarias uma ambiência de interação mais dinâmica e empenhada na formatação de cenários de gestão compartilhada. Essa metodologia necessita de melhor depuração, tanto por parte das câmaras quanto das secretarias, já que a individualidade e o fator político muitas vezes contribuem para a derrocada de alguns procedimentos. Porém, é notório que a grande maioria das ações no primeiro ano de governo só foram adiante após a sua sistematização pelas câmaras, principalmente as que necessitaram de ação conjugada entre duas ou mais secretarias.

Quadro 2: Composição das câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará



Fonte: Secretaria de Estado de Governo (2007)

Outro aspecto desse modelo é a adaptabilidade por parte dos gestores, principalmente dos componentes que fazem parte da autogestão de cada secretaria, junto a um modelo de gestão compartilhada. Ainda acostumados a um processo operacional com rotinas internalizadas, os funcionários das instituições governamentais não tiveram tempo suficiente para o amadurecimento da ideia de executar atividades em consonância com as câmaras setoriais, quando necessário. Algumas secretarias ainda insistem em atuar de maneira individualizada no momento em que as ações necessitam da integração ou mesmo do suporte das câmaras. As secretarias têm obtido resultados muito abaixo, se comparado com as que trabalham de maneira compartilhada e com a orientação das câmaras. Ainda não existem estudos detalhados nem índices sobre esse aspecto. Porém, é visível a dificuldade encontrada pelas secretarias mais reticentes em integrar a metodologia das câmaras para avançar em seus objetivos e metas.

Um exemplo foi a necessidade de desenvolver ações de política pública com o governo federal, sendo um caso específico o Programa para Aceleração do Crescimento (PAC) no Pará, que iniciou suas atividades no estado a partir de 2007, após uma ação direta da Câmara Setorial de Infraestrutura e Transporte, que integrou a Secretaria de Urbanismo, a Companhia de Saneamento do Estado do Pará, a Companhia de Habitação, a Secretaria de Governo. De forma conjugada e por meio de uma gestão compartilhada, esses órgãos implantaram um escritório do PAC em Belém e viabilizaram recursos financeiros e humanos para o andamento de projetos nas áreas de saneamento e habitação, na ordem de R\$ 1 bilhão, sendo uma ação que não ocorria no estado há mais de dez anos.

O convênio para a execução das obras foi assinado em janeiro de 2008.

Esse exemplo mostra como uma mobilização conjunta liderada por uma câmara pode significar o encurtamento de prazos, a vinculação interinstitucional de fato, e a divisão sistemática de direitos e deveres de cada agente estadual envolvido no programa.

Conclusão

As câmaras setoriais implantadas desde o início de 2007 no Estado do Pará apresentam, após um ano, diversidade de ações e diretrizes que apontam para uma interação constante com os órgãos e secretarias estaduais. Projetos e programas têm sido gerados e executados com o ordenamento das câmaras, sem tirar das secretarias a executabilidade e o planejamento de projetos, programas e rotinas individuais, nem sua independência diante dos objetivos.

O papel que as câmaras vêm exercendo no Pará aponta para a definição clara de opção por um modelo dinâmico e descentralizado de gestão, proveniente de um esforço concentrado dos entes governamentais para o cumprimento de metas e cronogramas. Além disso, oportuniza políticas públicas de maneira intensiva, com a construção de modelos de gestão que possam interagir com as diversas necessidades originadas em cada área governamental.

A construção das câmaras setoriais proporciona o desencadeamento de novos procedimentos de gestão, em que o planejamento, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas ocorrem de forma descentralizada. Câmaras, secretarias e demais órgãos criam cenários e dinâmicas propícias para uma visão sistêmica e compatível com cada necessidade específica, por área.

O modelo paraense ainda sofre com a falta de preparo de algumas secretarias para o novo ambiente de gestão. Algumas câmaras necessitaram ser redimensionadas, tanto na sua composição funcional quanto em suas diretrizes básicas junto às secretarias. Apesar da característica comum, as câmaras têm aspectos que individualizam o seu comportamento em cada área onde estão inseridas.

O posicionamento do Governo do Pará tem sido o de fortalecimento das câmaras. Porém, secretarias e demais órgãos, em alguns momentos, ainda sentem dificuldades em interpretar a real função das câmaras setoriais. Essa dificuldade, comum no processo de transição de governo com diferentes perfis, torna-

se um pouco mais acentuada diante da mudança de metodologia de gestão proposta pela formatação de câmaras setoriais.

A condução da gestão governamental no Pará tem consolidado um perfil de aproximação com ferramentas contemporâneas de administração, em que pesem a diversidade de processos, o encaminhamento e a urgência que caracterizam a tipologia do serviço público. É um modelo em construção, por isso mesmo sujeito a críticas, alterações e reformas, bem como suscetível a adaptabilidades, com a incorporação de algumas premissas regionais ou de tipologia local.

(Artigo recebido em fevereiro de 2008. Versão final em junho de 2009)

Notas

¹ “O planejamento estratégico objetiva ser um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário pré-estabelecido.” (SANTOS, 2006).

² “O ciclo de *feedback* traz de volta para o sistema uma parte da energia, das informações ou dos resultados que ele produziu” (MAXIMIANO, 2006, p. 313).

³ “Todo sistema é dinâmico e tem processos que interligam os componentes e transformam os elementos de entrada em resultados” (MAXIMIANO, 2006, p. 310).

⁴ Elaboração do autor, sendo a primeira coluna baseada em Ferlie et al, cap1, 2000.

Referências bibliográficas

CUNHA, Giane Soares da. *Avaliação de Políticas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. George Washington University, 2006.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; e PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Editora UNB, ENAP, Brasília/DF, 2000.

FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.) *As Pessoas na Organização*. Editora Gente, SP/SP, 2002.

FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo e FÜHRER, Maximiano Roberto Ernesto. *Resumo de Direito Administrativo*, 7ª Edição, Coleção Resumos, Malheiros Editores, 2000, São Paulo/SP.

JOHNSON, Bruce Baner; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TEIXEIRA, Hélio Janny ; e WRIGHT, James Terence Coulter. *Serviços Públicos no Brasil: Mudanças e Perspectivas*. Editora Edgard Blücher Ltda, São Paulo/SP, 1998.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru . *Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital*. Ed. Atlas, SP/SP, 6ª Edição, 2006.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na Administração Pública*. Ed. LTR, São Paulo/SP, 2001.

RUA, Maria das Graças. *A avaliação no Ciclo de Gestão Pública* (2006). Disponível em: www.ena.gov.br

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à Gestão Pública*. Ed. Saraiva, São Paulo, 2006. *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de SP*. Finatec/ED. Hucitec, SP/SP, 2004.

Resumo – Resumen – Abstract

Câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará

Luis Carlos Freitas Rodrigues

O artigo apresenta o início da implantação das câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará, introduzindo um novo desenho para a gestão das políticas públicas no estado. A pesquisa foi realizada por meio de análise documental junto a diversas instâncias do governo paraense, tendo sido o autor participante da implantação e da coordenação da Câmara Setorial de Gestão até 2007. Primeiramente, faz-se uma análise sobre os novos modelos de gestão pública no Brasil e a dissolução dos antigos padrões. Em seguida, apresenta-se a proposta de câmaras setoriais, seus métodos e conceitos, partindo para avanços e desafios impostos pela implementação do novo modelo, conclui-se com uma análise sobre o futuro do modelo na gestão pública estadual, bem como a aproximação com ferramentas contemporâneas da administração, interagindo com as diversas áreas do governo estadual.

Palavras-chave: câmaras setoriais, gestão pública, planejamento.

Las cámaras sectoriales en el Gobierno del Estado del Pará

Luis Carlos Freitas Rodrigues

El artículo presenta el comienzo de la implantación de las cámaras sectoriales en el Gobierno del Estado del Pará, introduciendo un nuevo modelo para la administración de las políticas públicas en el mencionado estado. La investigación fue realizada mediante análisis documental en diversos organismos e instancias del gobierno, siendo autor y responsable por la implantación y coordinación de las cámaras sectoriales de gestión hasta 2007. Inicialmente se hace un análisis en relación con los nuevos modelos de la administración pública en Brasil y la disolución de los paradigmas antiguos. Seguidamente se presenta la propuesta de las cámaras sectoriales, sus métodos y conceptos, partiendo posteriormente para los adelantos y los desafíos impuestos por la implementación del nuevo modelo. Para finalizar, se realizará un análisis en relación con el futuro del modelo en la administración pública estadual, así también con la proximidad de éste con las herramientas contemporáneas de la administración, integrándose con las diversas áreas del gobierno estadual.

Palabras clave: cámaras sectoriales, administración pública, planificación.

Sector chambers in Pará State

Luis Carlos Freitas Rodrigues

This paper presents the implementation of Sector Chambers within Pará State Government. It introduces a new structure for public policies management at that State. This research was carried out through primary data analysis within several sectors of Pará State Government, due to the author's experience in the creation of the Management Sector Chambers. First, an analysis about new models of public management in Brazil and the replacement of old patterns is presented, followed by the presentation of Sector Chambers proposal, its methods and concepts. In the sequence, the challenges and improvements of the introduction of a new model are discussed. The article is then concluded by an analysis about the future of state public management, and the use of administration contemporary tools in the diverse public sectors of Pará State.

Keywords: sector chambers, public management, planning.

Luis Carlos Freitas Rodrigues

Graduado em Administração, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, professor da Área de Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário do Pará (Cesupa), diretor Administrativo e Financeiro da Secretaria de Estado de Comunicação do Pará.

Contato: luiscarlos@cesupa.br

Como anda a comunicação pública?

Pierre Zémor

Após vinte anos de desenvolvimento das competências profissionais, de análise das experiências, de pesquisas incontestes da fortíssima ligação que os franceses possuem com seus serviços públicos, e após grandes esforços de assimilação das tecnologias digitais da informação, em que ponto se encontra a comunicação pública?

Está ela em posição de enfrentar as crises e pronta para responder aos questionamentos atuais, sociais e planetários? Quais são as mutações necessárias dos meios de expressão e de relação?

Primeiramente, compreendamos o que é a comunicação pública. É troca e compartilhamento de informações de utilidade pública ou de compromissos de interesses gerais. Ela contribui para a conservação dos laços sociais. A responsabilidade disso compete às instituições públicas; ou seja, às administrações do Estado, aos serviços das coletividades territoriais, aos estabelecimentos, empresas, organismos encarregados de cumprir uma missão de interesse coletivo.

Os desafios habitualmente destacados pela comunicação pública são de três ordens: a vizinhança frequentemente ambígua com a política; a tentação de adotar as ideias que reduzem o cidadão a um turista ou cliente da coisa pública; a dificuldade em admitir, perante as mídias, que ela tem como missão específica o serviço ao público, garantindo relações de qualidade, com a finalidade de melhor preencher seu próprio dever de informar.

Além disso, no grande conjunto dos emissores públicos, as comunicações das administrações regionais têm o desafio de tirar da cacofonia que é apresentada aos cidadãos a geometria variável a “n” dimensões das competências, dos embates de financiamentos e a complexidade inaudita dos processos de decisão.

A uma época de abundância digital das fontes de informação e de diluição das responsabilidades editoriais, acrescenta-se o imperativo de garantir a fidelidade dos conteúdos mais do que em outros domínios de comunicação, tendo em vista tratar-se de mensagens pouco afetadas pela chancela da legalidade.

Na França, muito mais do que em outros entes federativos europeus, onde a comunicação local é prioritária, foi necessário esperar o movimento que nasceu nos anos 1960 (“descolonizar a província” de Michel Rocard ou a aposta sobre o dinamismo regional de Olivier Guichard) e se formalizou nos anos 1980, para liberar a palavra pública e para que as instituições viessem, com isso, procurar a proximidade dos cidadãos.

As instituições públicas aprenderam, apenas no final dos anos 1970 e imitando as práticas que fizeram o sucesso do consumismo, a considerar mais suas clientelas cativas de usuários. As afirmações legais e regulamentadas dos direitos de

acesso à informação vieram combater, laboriosamente e às vezes sem sucesso, a cultura do segredo.

Os dirigentes públicos eram mal preparados, nas grandes escolas e nas grandes corporações, para a troca da comunicação. Detentores da verdade outorgavam a informação com parcimônia. Encorajados pelas exigências de descentralização e de transparência nas tomadas de decisões públicas, eles desceram de seus pedestais para se comunicar com os cidadãos: colocar à disposição os dados públicos, informar, explicar, escutar, dialogar.

Pode-se considerar 1989 – ano de nascimento da associação *Communication Publique au Conseil d’État* (Comunicação Pública no Conselho do Estado) – como um ano de articulação. Dois eventos marcaram, naquele ano, por suas forças simbólicas, as comunicações das instituições públicas e suas percepções na opinião pública: o bicentenário da Revolução Francesa e a queda do Muro de Berlim.

O primeiro pontua na França o longo período de informação transcendente, descendente e condescendente. Ao longo da história, o discurso do interesse geral – expresso, no princípio, a favor dos cidadãos – se impôs somente sob os registros do sagrado e do real; dos seguidores de Colbert ou dos jacobinos; do código de Napoleão ou da escola de Jules Ferry; da reconstrução dos anos 1945 ou da Constituição da V República.

O outro símbolo traduz, sobretudo no Leste Europeu, a aspiração de escapar das amarras da informação centralizada e estritamente regulamentada para buscar a salvação nas liberdades do mercado. Cobiçamos uma comunicação ajustada aos tempos do marketing pela visualização publicitária e pela televisão.

Esses impulsos de se jogar nos braços dessa comunicação são decepcionantes.

Nos encontros europeus, vem a questão de saber se a comunicação institucional pública pode abrir uma via entre os obstáculos colocados por dois paradigmas caricaturais: a promessa do vendedor e a propaganda do político.

A situação de crise financeira e econômica mundial denuncia os erros de um capitalismo selvagem. As “abordagens de marketing” são afastadas. Elas são operantes, apenas, nos ciclos longos de concepção, elaboração, distribuição e serviços concorrenciais. A publicidade, oportuna na concorrência, é inconveniente na carência.

Na atual conjuntura, são esperadas informações por vezes imediatas e constatadas, aptas a manter ou restabelecer a confiança em um sistema de valores abalado e que deveria ceder mais espaço ao interesse geral.

Não ficou difícil confiar nas empresas que, na hora do desenvolvimento sustentável, souberam colocar adiante sua responsabilidade social, mas, seduzidas pelos jogos financeiros, perderam de vista muitas de suas finalidades generosas?

Após mais de dois anos, a gestão dos grandes grupos foi o teatro de uma batalha interna. Afastamos as comunicações ditas cidadãs em benefício da comunicação financeira, mobilizada em função da satisfação dos acionistas, com ênfase na visualização que certamente contribuiu para a assunção de riscos irrefletidos. Os desvios especulativos mancharam a credibilidade dos propósitos do capitalismo bancário e empreendedor.

A tarefa da comunicação de utilidade pública, política ou institucional é mais do que nunca acompanhar intimamente a ação dos poderes públicos e serviços

públicos. Ela pode dar sinais de compreensão e de solidariedade em resposta às demandas irracionais que se apoiam nos temores ou na emoção. Mas é necessário afastar dela os registros de uma comunicação que atrofia o sentido e reduz a capacidade de tratamento de nossa cota de complexidade. Ela deve ter outra criatividade, diferente da que se restringe aos registros da promoção ou da injunção.

“A uma época de abundância digital das fontes de informação e de diluição das responsabilidades editoriais, acrescenta-se o imperativo de garantir a fidelidade dos conteúdos mais do que em outros domínios de comunicação [...]”

Sair da crise econômica que se instala exige expressar-se sinceramente. Não se poderá mais enganar os que colocam um pouco de esperança nos objetivos do desenvolvimento econômico saneado e adaptado aos modos de crescimento fraco. Saberemos propor a uma sociedade escalada, mesmo sem princípios ideológicos, mudanças de referências e de garantias de regulações mundiais?

A consideração dos interesses coletivos impõe uma formação clara e completa, a transparência dos procedimentos de decisões, a explicação e a pedagogia pelo diálogo, a fé no debate público. É pela aptidão para verdadeiras relações que a comunicação é esperada. Pois muitas soluções podem vir do aumento da participação dos cidadãos. As oportunidades do compromisso social crescem com o debate contraditório.

Aqui, a comunicação pública tropeça sobre a pusilanimidade da palavra política, sobretudo ligada à conquista de poder e muito pouco ligada a seu exercício duradouro. As finalidades eleitorais se satisfazem da promessa, do efeito de anúncio e das receitas promocionais dos mercados concorrenciais. Elas se preocupam muito pouco em ultrapassar o imediatismo ou em elevar o nível da informação. O pior ainda é que uma corrente de pensamento, pouco preocupada com o investimento, professa enxergar na política um objeto de consumo.

Quando o marketing endeusa a curva da demanda, a curva da oferta se esvai, apaga-se. A inércia do que foi conquistado nos enclausura na tautologia, como os limites de um questionário fechado de pesquisa.

Faz-se urgente retomar a imaginação política, assim como dar voz aos portadores de novos saberes, aos autores que não abusam das facilidades internautas; em resumo, aos atores mais que a seus dublês mediáticos.

As comunicações públicas, aprendendo a diferenciar suas finalidades nacionais, territoriais, sociais etc., devem inventar formas de reencontrar os interesses para os temas com expressões satisfatórias em falta.

As “grandes causas” sociais e humanitárias, sobretudo as referentes à saúde,

segurança e meio ambiente, são bem acolhidas pelas mídias. A ciência, a pesquisa, as artes, a cultura e a história não são objeto, com exceção de raras instituições, de comunicações suscetíveis de ir em direção a um vasto público.

Estes assuntos, essenciais para o futuro e a civilização, esperam mais criatividade para se adaptar a todas as gerações e serem tratados, com as mídias clássicas, digitais ou fora da mídia, de modo mais permanente que eventual.

A comunicação sofre também por cuidar apenas insuficientemente da perenidade de sua relação com a opinião pública. Aliás, faz-se a constatação que a classe política, os eleitos e presidentes executivos, bem como os membros de seus gabinetes, respeitam muito pouco o trabalho de longo prazo das comunicações institucionais praticadas pelos seus próprios serviços.

Os “comunicadores públicos” devem ensinar aos políticos que comunicar não é apenas promover. Para convencer, Obama soube levar as pessoas em consideração. Ele recorreu à internet mais como um instrumento de mobilização dos indivíduos entre si do que para produzir informação de massa. Não é possível tratar uma política pública como “propaganda de TV”. Não se vende uma reforma como produto de consumo corriqueiro de catálogo. Reduzir o cidadão a um consumidor é irracional.

Por outro lado, associar os cidadãos a uma melhor qualidade de decisões, supõe “dizer a complexidade das coisas para apelar à lucidez das pessoas”, de acordo com uma fórmula, mendeliana, anunciada no final de 1987 por Michel Rocard.

Para colocar essa comunicação na agenda do dia, os atores públicos devem se mostrar aptos a explicar as orientações

e as medidas objetivadas de acordo com as modalidades que não se reduzem nem às questões jornalísticas, nem às durações curtas propícias às pequenas fórmulas superficiais, tampouco à polarização televisiva sobre as imagens.

A comunicação pública deve, sobretudo, desenvolver o sentido relacional. É a relação com o outro, com o receptor da mensagem, que condiciona o bom encaminhamento do conteúdo. Ela é revestida de tolerância, de compreensão da estranheza, cara a Lévinas. A comunicação é revestida também de gentileza, essa característica considerada como fraqueza, mas que nos coloca no caminho da empatia, do elo social. As atitudes de solidariedade, de fraternidade, lembra Régis Debray, são certamente, com a responsabilidade, as melhores chaves de resolução da complexidade que nos violenta.

As mídias, que devem rever e afirmar sua ética profissional para esta nova época, não podem permanecer indiferentes aos esforços que vão ao encontro de uma divisão mais justa do poder de comunicar, inclusive a fim de garantir ainda mais sua independência fundamental.

Mais do que as instituições, as mídias deverão posicionar-se sobre o custo da comunicação. A reivindicação cresce com acesso gratuito à informação. Ela abre vários debates conexos: disponibilidade total de dados públicos, “gratuidades” da imprensa, downloads na web, o questionamento sobre os direitos dos autores... Vem o questionamento dos valores realmente adicionados por qualquer que seja o emissor: organismo público, jornalista, operador ou intermediário digital, autor, pesquisador ou criador.

Sob a reserva do inventário dos conteúdos emitidos e de crítica das mentiras ou desvios de poder, as mídias não podem

mais rejeitar a priori que as instituições e poderes públicos comuniquem de qualquer maneira, para exercer plenamente sua responsabilidade sob os olhos dos cidadãos. A ação pública se conduz comunicação compreendida.

Os excessos do poder mediático contribuem para o desaparecimento da oferta política. Se o Estado, por força dos acontecimentos, aprende a ser modesto, a palavra pública deve ser mais manifestada. Se o propósito de um ministro ou de uma campanha de valorização feita pelo Serviço de Informação do Governo, sobre uma medida ou uma lei, torna-se propaganda, o público, que aprendeu por meio das mídias a ser adulto, sabe decodificar e a mensagem volta como bumerangue ao emissor.

Se buscamos lembrar a separação dos poderes e valorizar novamente o papel do Parlamento, não deveríamos também cuidar para que as mensagens institucionais destinadas às mídias sejam a continuidade de intervenções dos governos diante da representação nacional ou localmente diante de sua assembleia deliberante?

Os jornalistas comentariam o fundo e a forma com recuo, serenidade, renunciando talvez à corrida pela notícia de primeira mão, geralmente desprovida de qualquer valor adicional profissional. A oposição ou os partidos políticos encontrariam mais interesse em intervir ou em exercer, graças às mídias, um direito de resposta verdadeiro. A democracia ganharia certamente. Os jornalistas poderiam orgulhar-se de forma justa em favorecer um verdadeiro debate público.

Além dos imperativos da inovação, os comunicadores públicos praticantes, suas associações, seus conselhos são, eles também, chamados para repensar suas ocupações.

A sociedade irá conceder muito mais espaço, tanto à participação dos cidadãos na construção do “bem comum” quanto à ética da comunicação.

Para que uma comunicação pública, diversa e atrativa, pluralista, responsável em

informar e manter os elos sociais, contribua hoje para a saída da crise e amanhã para vivificar a inteligência coletiva, ela deve procurar, junto às preocupações das pessoas e de suas curiosidades, os registros da autenticidade.

Resumo – Resumen – Abstract

Como anda a Comunicação Pública?

Pierre Zémor

A necessidade de descentralização e de transparência dos procedimentos e decisões governamentais e dos pactos de interesse coletivo levou, na França, ao desenvolvimento da comunicação pública, a partir de 1989. Esse tipo de comunicação deve ultrapassar os objetivos restritos do marketing de vendas das empresas privadas, no qual se inspira para ser a fonte de informação segura para o cidadão. No entanto, esse é um desafio cotidiano, pois a comunicação pública não pode ser confundida com a autopromoção do político. Para isso, é fundamental desenvolver habilidades de comunicação para os servidores públicos de modo que suas orientações para o cidadão sejam claras, acuradas, éticas e justas.

Palavras-chave: comunicação pública, França, comunidades locais, cidadão.

¿Cómo anda la Comunicación Pública?

Pierre Zémor

La necesidad de descentralización y de transparencia de los procedimientos y decisiones gubernamentales y de los pactos de interés colectivo llevó, en Francia, al desarrollo de la comunicación pública desde 1989. Este tipo de comunicación debe superar los objetivos restringidos del marketing de ventas de las empresas privadas, en el que se inspira para ser la fuente de información segura para el ciudadano. Sin embargo, éste es un reto cotidiano, pues la comunicación pública no puede estar confundida con la autopromoción del político. Por eso, es fundamental desarrollar habilidades de comunicación para los funcionarios públicos a fin de que sus orientaciones para el ciudadano sean claras, cuidadas, éticas y justas.

Palabras clave: comunicación pública, Francia, comunidades locales, ciudadano.

What is the current state of art in Public Communication?

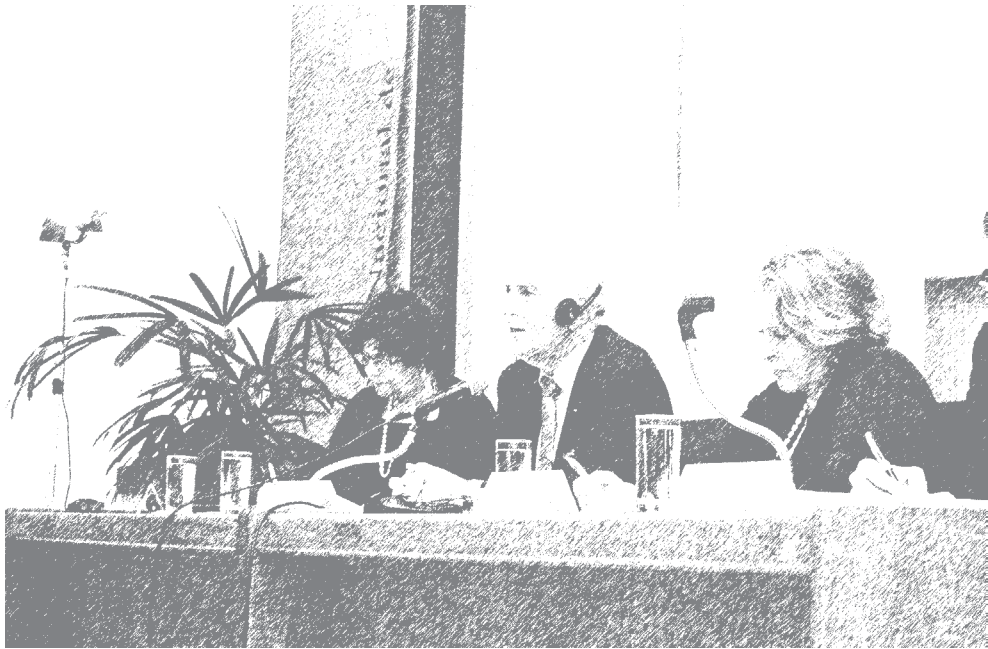
Pierre Zémor

The need to decentralize and impinge transparency in governmental procedures and decisions, as well as in pacts of collective interest, has caused, in France, the development of public communication, from 1989 onwards. This kind of communication must go beyond restrictive goals of marketing in private enterprises, from which public communication gets inspiration to become the source of safe information to citizens. However, this is a daily challenge, since public communication cannot be taken by political self promotion. Therefore, it is fundamental to develop communication abilities to public servants so that citizen orientation is clear, precise, ethic and fair.

Keywords: public communication, France, local communities, citizens.

Pierre Zémor

Conselheiro de Estado honorário, presidente da associação *Communication Publique*. Atuou como presidente da *Commission Nationale du Débat Public* (Comissão Nacional do Debate Público). É autor, com Patricia Martin, de “Le défi de gouverner, communication comprise” – O desafio de governar, comunicação inclusa – (L’Harmattan – Radio France).



Reportagem

Pierre Zémor fala sobre comunicação pública na ENAP

“A noção de comunicação pública que Pierre Zémor nos passou foi o solo para o desenvolvimento de uma comunicação com o cidadão, para a construção e reforço do Estado democrático brasileiro. A consciência de uma comunicação cidadã foi o presente que ele nos deu no momento em que a dualidade Estado e empresa privada passou a ser permeada por uma sociedade civil organizada, que começava a surgir e a se formar politicamente.” Assim a pesquisadora em comunicação pública Elizabeth Brandão resume a importância do pensamento do presidente da associação francesa Communication Publique, Pierre Zémor, que esteve na Escola Nacional de Administração Pública no dia 24 de abril para conduzir dois seminários.

A parceria entre a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a ENAP, com apoio da Embaixada da França, possibilitou a servidores públicos, jornalistas, assessores de comunicação do Executivo e do Legislativo, alunos e docentes o encontro com um dos maiores pensadores da comunicação pública.

Inicialmente, Zémor falou a dirigentes do governo sobre o papel da comunicação pública como estratégia. “Uma boa comunicação pública aumenta a legitimidade da instituição”, disse, destacando que

o objetivo é construir uma relação perene de confiança com o cidadão. E justificou: “As empresas podem mudar de cliente; os órgãos públicos, não.”

Já no seminário “Comunicação Pública: a experiência francesa”, que teve a participação das professoras Elizabeth Brandão e Heloiza Matos, Pierre Zémor mostrou a dificuldade de a comunicação pública se estabelecer na França em função da cultura institucional histórica de centralização e de informação contida – até secreta – da ação pública, naquele país. “Pelo que ouvi sobre comunicação pública, sobre o jornalismo público no Brasil, acredito que vocês tenham mais facilidade para promover essa comunicação, de modo mais natural”, comentou.

Como funciona

O especialista francês, que também é conselheiro de Estado honorário, contou que há 25 ou 30 anos, quando a comunicação pública foi assim definida, houve intensos debates sobre os conceitos de comunicação do Estado, comunicação social, comunicação política e o da inédita comunicação pública.

Alguns queriam que jornalistas e publicitários fossem os responsáveis pela nova

modalidade de comunicação; outros, que esta se limitasse à imprensa, à publicidade ou ao marketing. Zémor explica que para a democracia isso seria insuficiente. Era preciso ultrapassar o know-how da comunicação voltada a interesses econômicos, para o mercado concorrencial, para momentos de conquista de poder, como ocorre em período de eleições.

Chegou-se, então, à definição de comunicação pública: é o compartilhar e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade cabe a uma instituição pública ou a um organismo que tem missão de interesse coletivo.

Para informar, compartilhar, trocar é preciso um emissor – que, neste caso, são as instituições públicas – e um receptor – no serviço público, o cidadão. “O emissor deve saber qual o seu papel e limitá-lo para não se sentir obrigado a atender e responder a todas as perguntas, ainda que não seja competente para isso. A primeira condição para se comunicar bem com o receptor é ter lucidez em relação a si próprio”, explica Pierre Zémor.

A segunda é levar em consideração o interlocutor, representado não somente pelo cidadão, mas por grupos da sociedade, associações profissionais, sindicatos. Zémor diz: “É preciso que a palavra pública seja capaz de se dirigir individualmente ou que tenha uma ressonância individual em mensagens destinadas à grande massa”. Só assim, segundo ele, será possível distinguir a informação pública daquela concebida por publicitários ou jornalistas. “A grande diferença é o receptor ativo, ou seja, o cidadão capaz de influenciar as mensagens que recebe do emissor. Essa é a condição para que haja uma relação sem a qual ninguém consegue se entender, sem a qual é um diálogo de surdos”, acrescenta.

Cidadão

A comunicação é a relação com o cidadão, afirma o especialista francês. “O cidadão é um eleitor, um contribuinte, um consumidor de serviços públicos. Então, como em uma democracia podemos mobilizar esse receptor?”, indaga e, prontamente, responde que o desafio é conhecer as preocupações de todos e saber que há conflitos em relação aos interesses da comunidade. “É preciso transporte, melhor qualidade de vida, menos deslocamento no trânsito, menos consumo. São problemas dessa natureza que precisam ser solucionados e, para isso, a comunicação é fundamental”, diz.

Para Zémor, o comunicador público não precisa ser uma pessoa da área de comunicação. Ele explica que, tão logo surgiu a comunicação pública, a primeira ideia foi resolver os problemas superficiais, entre os quais, a relação com a mídia. Imaginava-se que um jornalista ou publicitário fosse o ideal. Logo em seguida, notou-se que os melhores comunicadores são pessoas vindas da própria instituição pública. “Isso porque falar de uma instituição pública não é tão simples quanto vender um produto. Há toda uma cultura de saberes tácitos e explícitos assimilada por pessoas que trabalham na instituição, conhecem os diversos processos de trabalho e podem atuar bem na área da comunicação pública, contando com outros profissionais para realizar vídeos, criar frases de impacto, terceirizar outros saberes”, complementa.

Ao citar exemplos de como se fazer a comunicação pública, o professor mencionou associações que protestam sobre o funcionamento ruim dos serviços públicos. E lembrou que, nesses casos, há duas atitudes possíveis: “ou escutamos o que

dizem, olhamos, vemos como levar em conta as suas observações e tentamos fazer com que o serviço evolua e sua comunicação também, ou ficamos indiferentes ao protesto e o risco é ter o divórcio entre a comunicação na sociedade e a comunicação das instituições públicas. Eu acho muito prejudicial quando há um corte. Pode ser um corte de pouco tempo, em poucos serviços, mas se esse corte for duradouro e se generalizar, podemos ter um aprisionamento dos poderes públicos”, disse.

Outro paralelo feito com a comunicação política esclareceu melhor o funcionamento da comunicação pública. Pierre Zémor demonstrou que, na prática, a comunicação pública, cotidiana, institucional, aquela do dia a dia, apreende o essencial dos serviços de comunicação, ou seja, de 80% a 85%. Os 15% ou 20% restantes, geralmente, não são atribuídos aos serviços de comunicação. São de gabinetes de ministros, de prefeitos, do governador. É uma comunicação com conteúdo mais político, já que se trata de implementar projetos de reformas, de mudanças. “Nessas situações, a melhor receita é comunicar-se o mais cedo possível com a população e ao longo de todo o processo de decisão”, afirma.

Na França, Zémor presidiu a comissão nacional do debate público. Explicou, em sua palestra, que quando há um grande projeto a ser realizado no país, como os de infraestrutura, é preciso “montar um debate público, uma forma de associar o cidadão à decisão”. Durante o debate, são feitas sugestões de adaptações e avaliadas as questões ambientais, entre outras. O mestre de obras e os líderes políticos são os que decidem, mas os cidadãos têm chance de opinar e suas ideias são normalmente aproveitadas.

Comunicação direcionada

Ao comparar a comunicação pública com a de massa, Pierre Zémor falou sobre a televisão. Embora seja um meio de comunicação de amplo alcance, ele acredita que não constitui a melhor forma de levar informação ao cidadão. Segundo explicou, 65% do que os telespectadores assistem ficam gravados como impressões, como imagens. “É nesse ponto que percebemos

“É preciso que a palavra pública seja capaz de se dirigir individualmente ou que tenha uma ressonância individual em mensagens destinadas à grande massa.”

como a comunicação televisiva é efêmera. Mais fácil lembrar-se da gravata usada por um político que aparece no telejornal do que da mensagem por ele transmitida”, diz.

A explicação para isso é a mobilização psicológica do telespectador diante do aparelho de TV, decorrente de uma relação instantânea estabelecida com o veículo. De acordo com pesquisas citadas por Zémor, o público que está convencido sobre

alguma medida ou proposta mostra-se fortalecido em suas intenções, mesmo diante de um discurso político; o cético pode mudar de posição, mas depois de 48 horas volta a ser indiferente ao tema. “Para que a mensagem perdure, é preciso que o cidadão a ouça ativamente. O receptor deve ter a certeza de que pode influenciar a informação recebida”, explica.

Pierre Zémor comentou, no encerramento da palestra, que o Brasil parecia ter um menor nível de dúvida, em relação à Europa e aos Estados Unidos, sobre a capacidade de sair da crise pela qual o mundo passa. E concluiu: “Não acredito que seja um otimismo unicamente devido ao samba, mas, sim, uma mistura de lucidez modesta e de grande capacidade de trabalho. Portanto, fiquei muito impressionado com aquilo que descobrimos nesse setor – já sabemos que o Brasil é credor do FMI. Para um país emergente, ele está em primeiro lugar na fila.”

Considerações

Após a explanação de Pierre Zémor, as professoras Elizabeth Brandão e Heloiza Matos foram convidadas a comentar os temas abordados. Para a

pesquisadora em Comunicação Pública Elizabeth Brandão, o pensamento de Zémor inspirou muitos jovens profissionais, na década de 1990 – época em que o livro *La Communication Publique* começou a ser disseminado nas universidades do Brasil –, especialmente por conta do período histórico vivido no país, de reconstrução da democracia e nascimento de uma nova sociedade civil.

Elizabeth comentou ainda que esse conceito ampliado de comunicação teve eco junto aos jovens estudantes e profissionais e, hoje, todos têm a honra de ser servidor público. “Há dez anos, dificilmente eu encontrava um servidor público brasileiro com orgulho de sua função. Normalmente ele era jornalista, administrador, economista. Nos últimos dez anos, o grande marco na área pública no Brasil foi recuperar o orgulho de ser servidor público”, disse.

Já a professora e jornalista Heloiza Matos definiu como “inegável” a contribuição de Pierre Zémor no campo da comunicação pública. Segundo ela, uma das principais inovações do pensamento de Zémor foi a de mostrar que a comunicação pública não pode se restringir “às mensagens institucionais do governo aos que não têm voz”.

RSP Revisitada

Caminhamos para o impôsto único?

Texto publicado na RSP, Ano 7, maio de 1944 (vol. 2 – nº 2)

José Saldanha da Gama e Silva

Sentimos de antemão o sorriso altamente irônico que o leitor pespegará nos lábios ao receber a pergunta em epígrafe. Ora, pensará, mas então isso é pergunta que se faça?! Não está aí o exemplo de Henry George, relegado ao escárnio dos séculos precisamente porque teve a “genial” idéia de pregar durante sua vida de cientista o impôsto único sôbre o rendimento da terra?! Se retrucarmos que vamos tratar apenas do impôsto sôbre a renda, ainda nos lembrará, prestimoso: não está aí o exemplo mais recente de Bartolomeo Benvenuti, que tem recebido apupos de tôda a Itália, porque em seu II *Sistema dei Tributi* pregou nada mais nada menos que o impôsto único sôbre a renda?! E, além do mais – ajuntará ainda o leitor intransigente – Seligman, o corifeu *non plus ultra* de tal matéria, já não situou inflexivelmente a questão, esclarecendo terminantemente no final de seu artigo inserto na *Encyclopaedia of the Social Sciences* – com ênfase de quem encerra vez por tôdas uma querela – que “o impôsto sôbre a renda não pode ser mais que um dos elementos de um sistema tributário *plural*”?

É certo que não ignoramos a falência do “georgismo” nem as razões ponderáveis de Seligman. Exposto francamente às flutuações econômicas, o imposto sobre a renda reflete com agravos suas consequências, ora tendo a produtividade acelerada em tempos de folga, ora quase se anulando em tempos de depressão, afligindo o Governo justamente no momento em que o Tesouro devia estar saciado para atender às necessidades da conjuntura, tais como as decorrentes do fenômeno do desemprego, astenia de circulação, etc. Sabemos também que baseados nestas razões é que tratadistas renomados, clássicos ou jovens, como Vito Bompani¹ e Clyde L. King², atestam para o imposto sobre a renda um papel de simples “suplemento” – que, afinal, não está muito longe do obsoleto caráter de mero “complemento” com que o pioneiro Leroy Beaulieu espartilhou o tributo.

É verdade que de tudo isto estamos informados; mas, apesar de todas estas ponderações, baseados na análise repetida de alguns fenômenos respigados pela linha evolutiva do tributo, reiteramos a dúvida: afinal, caminhamos para o imposto único sobre a renda?

Eis por que, talvez com o intuito sádico de lançar o leitor desavisado nesta mesma situação de expectativa, não titubemos em alinhar aqui algumas das razões que nos deixaram *cum granum salis*, não obstante toda a celeuma negativista que se tem feito em torno da falência do imposto único.

A história do imposto sobre a renda é a própria história da tributação: se muito apurarmos o conceito de renda, chegamos maravilhados à conclusão de que outra coisa não fizeram os mais antigos povos que, tentando aperfeiçoar seus sistemas tributários, acercar-se cada vez mais do imposto sobre a renda. Este é o exemplo

da *éisphora* na Grécia do século IV antes de Cristo, da *lustralis collatio*, da Roma decadente, ou da *décima scalata*, da Florença do pré-renascimento – isto sem levar em conta a palavra de alguns autores mais gulosos³ que, indo mais longe, chegam a surpreender o imposto no Egito de 1580 A.C. É sabido, porém, que, na sua atual caracterização, o imposto sobre a renda surgiu apenas em 1798, resultado de sucessivos conchavos fiscais que o gênio político de Pitt concebera. É certo também que a história de sua evolução remonta mais longe, principalmente à longa experiência da *taille* francesa que, esbordada por toda a Europa, iria pressurosa acomodar-se a todos os sistemas fiscais surgentes com a criação dos primeiros grandes estados organizados; mas não é menos certo que suas lutas pela hegemonia nos esquemas financeiros começam realmente só depois de Pitt, já que apenas desde então podemos acompanhá-lo frente aos países estruturados no liberalismo.

Emergindo na época em que o liberalismo francês de todos os Laboulaye incrementava a fúria com que a técnica industrial inglesa ia forjando o capitalismo conservador; florescendo na época em que o capitalismo essencialmente comercial baqueava redondamente em toda a Europa, o imposto sobre a renda – criado para o custeio da guerra contra Napoleão e eternizado para compensar as iniquidades dos impostos indiretos – vai afirmar-se paulatinamente, reagindo em primeiro lugar contra os impostos de consumo, e, depois, contra todos os impostos indiretos.

Realmente, a partir do século XVIII, quer na Holanda, quer na Inglaterra – países em que inicialmente se consolidou a economia individual – os impostos indiretos, depois de seu apogeu continental, começam a mostrar, além de suas flagrantes

iniquidades, tôda sua comprometedora incapacidade frente aos grandes acúmulos de capital. Assim, os impostos diretos vão substituindo os indiretos não apenas pelas razões alegadas pelo otimismo de alguns historiadores – segundo os quais a substituição se processou em função dos exemplos das clamorosas injustiças dos *excises*, *cises* etc., sempre de traslação “misteriosa” – mas porque o fisco descobrira novamente ser a tributação direta o caminho mais curto para a saciedade de suas arcas. Dêsse modo, se a *gabelle* tem uma honrosa tradição na história da *declaração dos direitos do homem*, é lícito reconhecer sua impotência para, com a fôrça de suas iniquidades, torcer sozinha a diretriz dos tentáculos do fisco.

Eis por que não se pode hoje pensar que o impôsto sôbre a renda vingou apenas porque as desvantagens dos impostos indiretos lhe facilitaram um pundonoroso repúdio por parte dos fiscos europeus. Longe disso: de nada adiantariam todos os fenômenos de traslação dolosa a que estão sujeitos os impostos indiretos – principalmente os de consumo; de nada adiantariam as côres maciamente filantrópicas que a ciência tributária começava a tomar, se o fisco não encontrasse nos impostos diretos um sucedâneo hábil para a tributação indireta. Os impostos diretos – principalmente o de renda – venceram, pois, os quadros tributários, apenas quando o fisco, pela natural evolução da ciência financeira, pôde mostrar-se sem rebuços – ambicioso, sem rapina; exigente, sem despotismo.

Já então a renda se mostrara o mais perfeito instrumento para a mensuração da capacidade contributiva de cada cidadão. Levada a verdadeiros requintes de subjetivismo analítico, a renda passou a agir como aquêle índice infalível da capacidade de

suportar o ônus fiscal, demarcando com precisão matemática a margem de sacrifício conveniente para cada caso pessoal.

Dêsse modo, por uma reversão sistemática de fatores injuncionais, o fisco passa da *capitação simples* à *capitação graduada*; da pessoa do contribuinte à *fortuna* respectiva; do indistinto *acervo de bens* ao *fluxo de satisfações* que é, afinal, a *renda*.

Dentro de tôda esta difusa causalidade histórica responsável pela hegemonia final

**“Parece-nos que,
continuando a
humanidade a seguir o
caminho do
individualismo até hoje
respeitado, cada vez
mais a hegemonia do
tributo se firmará.”**

do impôsto sôbre a renda nos modernos quadros financeiros, podemos vislumbrar com pequeno esfôrço alguns estágios precursores desta situação atual.

Abandonando o período em que o tributo foi mero recurso de guerra, podemos surpreender um primeiro estágio em que o impôsto sôbre a renda se vai insinuando nos quadros tributários para *compensar* as iniquidades dos impostos

indiretos – ou diríamos melhor, para obstar que os impostos indiretos se extremassem indefinidamente em iniquidades crescentes. É a época de quando em França as *cises* vão deixando lugar aos *dixièmes* e *vingtièmes*, embora o Estado explorasse à socapa a cornucópia da *gabelle*.

Com a expansão irreprimível do industrialismo inglês e a conseqüente eclosão do livre cambismo, o *income-tax* de Pitt – solenizado pelos coros socialistas que David Hume, Adam Smith, Malthus e outros compuseram em surdina – foi vencendo as oscilações do capitalismo inglês, ora manipulado por Peel, ora por Gladstone ou Disraeli. Afirmando-se vigorosamente, o imposto sobre a renda, afinal, deixa de ser um mero complemento dos impostos indiretos para chegar à situação de seu vero *competidor*. É a época em que a Grã-Bretanha passa a equilibrar todo seu arcabouço fiscal no jôgo habilidoso do *tea-duty versus income-tax*.

A partir do início do século XX vai afinal o imposto sobre a renda galgar as culminâncias de imposto básico dos sistemas tributários mais complexos. Valorizado pela teoria *sócio-política dos impostos* que o gênio de Wagner concebera, cristianizado pelas vantagens que o princípio da progressividade – então assaltado pela propaganda intensiva dos mais preclaros financistas – estava fartamente prodigalizando, o imposto sobre a renda, amplamente manejado pelos países atingidos pela guerra de 1914, terá sua percentagem a subir celeremente em face das receitas gerais. Assim, se a Itália, logo após o conflito, via a produtividade da *imposta sui redditi della ricchezza mobile* subir a 40%, a Grã-Bretanha, já em 1925, usufruía um *income-tax* que lhe rendia 50% da receita total. E não apenas nestes países o exemplo se repetia: uns após outros, todos os

grandes países vão seguindo as pegadas inglesas, inclusive o Brasil, que já neste ano corrente terá no imposto sobre a renda a coluna-mestra de seu arcabouço tributário.

O desenvolvimento contínuo do imposto sobre a renda foi tornando-o mais e mais complexo. Se o *income-tax* lançado por Pitt já era uma confusa miscelânea de *assessed-taxes*, o imposto de nossos dias é um acúmulo mais ou menos indistinto de pequenos impostos parciais. Se já em 1853 Gladstone, num dos seus famosos relatórios, chamava a atenção para a difícil “composição” do *income-tax*⁴, hoje podemos ultrapassá-lo e atentar no verdadeiro *sistema* de tributos que é o atual imposto sobre a renda. Basta observá-lo nos modernos aparelhos em diversos países para tal assertiva ficar plenamente justificada.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o imposto subdivide-se ora com referências às pessoas físicas, ora com referência às pessoas jurídicas, passando do *current-individual* ao *victory-tax*; do *current-corporation* aos *excess-profits-taxes* – isto sem falar nos pequenos impostos mistos.

Na Grã-Bretanha, a subdivisão ainda vai mais longe: postado em 3 grandes grupos – o da *Taxation of Individuals*, o da *Taxation of Business-Profits* e, mais recentemente, o da *Post War Credits* –, o *income-tax* fragmenta-se difusamente, na ânsia de surpreender a renda nos mais recônditos jogos das relações humanas.

No Brasil, aí está o tributo dividido em taxas, sobre-taxas, cédulas e proporções – sem falar-se no novel *imposto sobre lucros extraordinários*, verdadeiro apêndice do primeiro.

Nota-se, pois, atualmente, uma tendência irreprimível para a expansão do tributo mundo em fora, perdendo-se o gravame em ininterruptas cissiparidades,

bifurcações e entrelaçamentos – numa fragmentação constante que vai tornando o tributo mais e mais distendido, embora mais e mais “capilarizado”.

Tantas e tão fundamentais têm sido as transformações por que vêm passando os cânones da ciência tributária que não será desarrazoado julgar-se que, em evoluindo os fenômenos financeiros na mesma linha ascensional seguida até hoje, o impôsto sôbre a renda se tornará inapelavelmente a coluna-mestra de todos os sistemas fiscais. Não são apenas as contingências da guerra que, nos Estados Unidos, elevaram o produto do *income-tax*, no período 1940/1941, a 72,23% da receita geral do país. É que as vantagens da tributação sôbre a renda já vão hoje tomando foros de venerandos lugares-comuns. Sua extrema flexibilidade, sua natural periodicidade, sua opulenta facilidade de democratização, são todos pontos exaustivamente ventilados pelos autores especializados na matéria: de Seligman a Bompani, de Paul Strayer a Just Haristoy.

Por estas razões, parece-nos que, continuando a humanidade a seguir o caminho do individualismo até hoje respeitado, cada vez mais a hegemonia do tributo se firmará.

Como, porém, se comportará o tributo nos próximos anos? Usando dos jogos caprichosos da imaginação, tentemos responder a esta pergunta.

De início, podemos prever para um futuro não muito remoto a inversão completa da situação anteriormente criada pelo fisco: os impostos indiretos, à medida que o impôsto sôbre a renda fôr crescendo, passarão a ter importância cada vez menos fundamental nos grandes quadros tributários. E veremos então que tais impostos subsistirão apenas para, como já pregou Sir Josiah Stamp⁵, gravar de modo tosco as

pequenas rendas, arredias ao impôsto direto sôbre a renda. Assim, dia virá em que algum futuro Leroy Beaulieu descobrirá siso que os impostos indiretos devem ser usados apenas como *complementos* dos impostos diretos, ou, melhor, como “elementos compensadores das iniquidades do impôsto sôbre a renda”.

E então estará visceralmente fendida a base da tributação indireta. À medida que o aparelho do impôsto sôbre a renda se fôr mais e mais aperfeiçoando, suas iniquidades – já hoje tão diminutas – irão menos e menos dependendo de impostos que as compensem. Dêsse modo, após um período, naturalmente breve, em que os impostos indiretos serão singelos impostos subsidiários do impôsto sôbre a renda, virá o período em que se dará fatalmente a absorção daqueles pela crescente complexidade do sistema dêste último. Por essa época, talvez não mais tenhamos os impostos indiretos com a precisão discriminadora hoje sua característica, porque antes – se fôr o caso de subsistirem – terão perdido seu aspecto atual, passando, por fim, a agir como simples manifestações *indiretas* do impôsto sôbre a renda. Assim, por exemplo, os impostos de consumo só subsistirão para garantia secundária da perfeição do impôsto sôbre a renda, ou, melhor: chegaríamos à situação em que, à fôrça do impôsto sôbre a renda ser onipresente, os impostos de consumo acabariam por perder seus atuais característicos, terminando por serem usados como simples impostos sôbre as despesas – ou, em outras palavras – impostos sôbre a renda *presuntiva*.

Acrescente-se a esta situação a tendência cada vez mais evidente de alguns outros impostos, e até mesmo taxas, irem-se paulatinamente enfraquecendo até à extinção final. Não erraríamos mesmo em

augurar o próximo desaparecimento dos direitos alfandegários. No Brasil – para exemplificar com a prata da casa – os impostos de exportação inter-estaduais, após um processo lento de estancamento progressivo, estão hoje literalmente extintos, jogando por terra as barreiras alfandegárias que, séculos a fio, entravaram o nosso progresso econômico, fenômeno que se deu também em alguns estados mais ricos, relativamente ao próprio imposto de exportação para o estrangeiro, hoje sabidamente anti-econômico. Acresce mesmo que – levando-se em conta o ânimo entremostrado pelos dirigentes da guerra em discursos, conferências, panfletos, livros etc. – não é difícil desconfiar que as aduanas passarão a representar um papel bastante diminuto na interdependência econômica das nações do futuro – até hoje prejudicada pelos pruridos do nacionalismo mórbido.

Em outros setores, o mesmo se dará. Com o crescimento da responsabilidade estatal, as taxas irão perdendo seu valor de pagamento por determinado serviço prestado – já que cada vez mais o Estado, à força de hipertrofiar-se, vai tomando o caráter de um devedor incondicional. Assim,

tôda a sua capacidade de bem servir ao maior número irá gradativamente repou-sando apenas nos impostos – pois que só assim se acentuará indefinidamente o papel de benfeitor infalível que com tanto empenho já hoje se lhe procura dar.

Vemos, pois, que, embora dentro de uma simplificação primária de argumentos, o pensamento nos levou sorratamente a estas paragens inéditas: extinção futura das taxas, extinção gradativa de alguns impostos, absorção paulatina dos restantes gravames pela complexidade crescente do sistema do imposto sobre a renda.

Fêitas as contas, pois, sobrarão apenas o imposto sobre a renda – não singelo e indiviso, é certo – mas, ainda assim, apenas um imposto, embora tão complexo a ponto de exigir a categoria de vero sistema de tributos.

Afigura-se-nos, portanto, indubitável esta verdade: se tudo continuar nesta linha evolutiva que levemente surpreendemos, o imposto sobre a renda caminhará a passos largos para a categoria “perigosa” de imposto único.

Como vê o leitor intransigente, a nossa pergunta inicial parece que conseguirá ao menos levantar uma dúvida final.

Notas

- ¹ Vito Bompani. *L'imposta complementare progressiva sul reddito*. Padova. 1939. Pág. 21.
- ² Clyde L. King. *Public Finance*. N.Y. 1936. Pág. 293.
- ³ Lembre-se, por exemplo, Charles R. Metzger, em *Brief History of Income Taxation*.
- ⁴ *Gladstone's Financial Statements of 1853, 1860, 1863, 1864*. Londres. 1864. Pág. 20.
- ⁵ Sir Josiah Stamp. *The Fundamental Principles of Taxation*. Londres 1936. Pág. 74.

José Saldanha da Gama e Silva

Foi membro da Fundação Getúlio Vargas e da Comissão de Orçamento. Autor de vários livros entre eles: *Os Bancos e o Estado Moderno* (1952) e *Tributação Sobre a Renda e Capitalismo* (Editora Atlas, SP. 1946).

Para saber mais

Transparência no orçamento – democracia

AROEIRA, Angela Sezali (coord.). *I Semana de administração e política pública: governabilidade e a questão institucional*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. 294p. (Coleção Gestão Pública, v.6).

- www.portaldatransparencia.gov.br
- www.administracaoegestao.com.br

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). *O estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989. 396p.

- www.odmbrasil.org.br

Educação continuada a distância

RUMBLE, Greville. *A gestão dos sistemas de ensino a distância*. [Título Original: La gestion des systèmes d'enseignement à distance]. Tradução: Marília Fonseca. Brasília: Universidade de Brasília/UNESCO, 2003. 117p. (Coleção Princípios do Planejamento Educacional).

- http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=762&Itemid=163
- portal.mec.gov.br/seed

Câmaras setoriais no Governo do Estado do Pará

- www.mte.gov.br/fnt/camaras.asp

Comunicação Pública

DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. 200p.

- www.ebc.com.br

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

Solenidade de premiação do 13º Concurso Inovação é prestigiada por três ministros

O “Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)” tirou o primeiro lugar no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. A classificação das dez ações premiadas foi divulgada no dia 16 de abril, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em solenidade que também marcou o lançamento da 14ª edição da premiação. Participaram do evento os ministros do Planejamento, Paulo Bernardo, da Educação, Fernando Haddad, e da Previdência Social, José Pimentel.



O concurso é promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), com apoio da Embaixada da França, da Cooperação Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS), da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica). A 13ª edição concedeu visitas técnicas internacionais (França, Espanha, Canadá), cursos no Japão e bolsas para cursos da ENAP. Os vencedores também foram contemplados com certificado, assinatura da Revista do Serviço Público e publicação dos relatos em livro e no Banco de Soluções do Concurso Inovação, no endereço inovacao.enap.gov.br.

Workshop Internacional sobre Equidade e Diversidade no Serviço Público

No período de 19 a 21 de maio, foi realizado na ENAP o Workshop Internacional sobre Equidade e Diversidade no Serviço Público: Gênero, Raça e Direitos Humanos. O objetivo foi compartilhar conhecimentos e experiências entre Brasil, Canadá e África do Sul sobre diretrizes políticas e estratégias de implementação de ações relacionadas à temática do evento.

A atividade integrou o Projeto Brasil-Canadá “Desenvolvimento de Capacidade de Governança”, estabelecido entre a ENAP e a Canada School of Public Service (CSPS), com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida). Na ocasião, a Escola e as Secretarias Especiais da Presidência da República apresentaram uma visão geral sobre a promoção da equidade no serviço público brasileiro. Especialistas do Canadá e da África do Sul ministraram palestras sobre o tema e foram promovidas sessões de trabalho em grupos e plenárias para troca de experiências.

ENAP participa da profissionalização do serviço público moçambicano

A ministra da Função Pública de Moçambique, Vitória Dias Diogo, acompanhada de uma delegação de autoridades de seu país e de representantes da Embaixada em Brasília, entre os quais o embaixador Murade Isaac Murargy, visitou no dia 6 de maio a

ENAP. Na ocasião, a ministra se reuniu com a presidente Helena Kerr do Amaral e com dirigentes da Escola para conhecer melhor o trabalho de capacitação do servidor público brasileiro e acertar detalhes do acordo de cooperação firmado entre os dois governos.

Pelo acordo, a ENAP irá implementar o Projeto de Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique, que atuará em três níveis: formação de formadores, formação de dirigentes e intercâmbio de publicações e pesquisa.

Para prospecção e elaboração do projeto, no início de junho uma equipe da Escola foi a Moçambique conhecer a diversidade do país e adequar os cursos à realidade da população beneficiada. A equipe brasileira participou da Conferência Nacional de Boas Práticas de Administração Pública, realizada em Maputo, entre os dias 5 e 6 de junho.

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

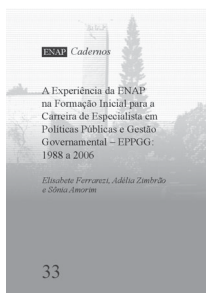
Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

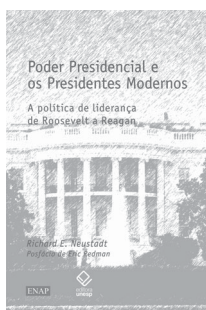
Tel: (61) 2020 3038 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br

A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006 – Volumes I e II



A pesquisa apresentada nestes dois cadernos analisa, interpreta e sistematiza o material das 11 edições do curso de formação desenvolvidas pela ENAP entre 1988 e 2006. A obra pretende mostrar as influências de valores e de diferentes perspectivas que as atividades sofreram ao longo desse período. O curso está diretamente associado à criação da ENAP e, em agosto de 2008, completou 20 anos.

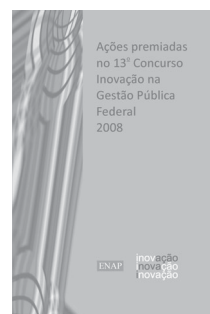
Poder Presidencial e os Presidentes Modernos – A política de liderança de Roosevelt a Reagan



Em sua primeira tradução para o português, a obra do historiador Richard

Neustadt, conselheiro fundamental para os líderes de Estado norte-americanos, democratas e republicanos, por mais de meio século, apresenta a realidade e os bastidores da Casa Branca, com enfoque no poder da persuasão, da negociação e do prestígio pessoal dos presidentes. Com base em casos históricos, Neustadt oferece valiosos conselhos sobre o assessoramento adequado de presidentes.

Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



O livro reúne o relato das dez ações premiadas na 13ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Promovido pela ENAP, o Concurso Inovação tem como objetivo estimular a adoção de iniciativas que contribuam para a melhoria dos serviços públicos, além de valorizar os servidores que atuam de forma criativa e proativa em suas atividades. Ao divulgar as ações premiadas, a intenção da ENAP é dar mais visibilidade a soluções bem-sucedidas na área da gestão pública, incentivando outras instituições a aprimorarem a sua atuação em prol da oferta de serviços de melhor qualidade para a população brasileira.

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 60 – 2009

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

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

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33*

Preço unitário: R\$ 10,00

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

Outros



Formas de pagamento

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

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

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br

publicacoes@ena.gov.br