

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 57, nº 1 - Jan/Mar 2006 - ISSN:0034/9240

Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro

Maria Cristina Attayde

Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas - a experiência na Prefeitura de São Paulo

Sérgio Antonio Martins Cameiro

Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal

João Figueiredo e Luís Valadares Tavares

Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Elisabete Ferrarezzi e Adélia Zimbrão

A reorganização das retaguardas administrativas de governo para a melhoria dos serviços públicos eletrônicos

European Commission,

Directorate General for Information Society and Media

Reportagem: 10^a Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Claudia Asazi

ENAP





Brasília – 2006

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

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna: Augusto Akira Chiba

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 Izabel Valladão de Carvalho, 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, Célio Y. Fujiwara, Paulo Carvalho, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara – *Editores:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Assessor da Coordenação-Geral de Editoração:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Revisão:* Luiz Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Anderson Santos Lisboa.

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 (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2005

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) 3445 7096 / 7102 – Fax: (61) 3445 7177

Sítio: www.enap.gov.br

Endereço Eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro <i>Maria Cristina Attayde</i>	05
Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo <i>Sérgio Antonio Martins Carneiro</i>	23
Por uma carta latino-ibero-amaericana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal <i>João Figueiredo e Luís Valadares Tavares</i>	51
Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental <i>Elisabete Ferrarezi e Adélia Zimbrão</i>	63
A reorganização das retaguardas administrativas de governo para a melhoria dos serviços públicos eletrônicos <i>European Commission, Directorate General for Information Society and Media</i>	87
<i>Reportagem</i> : 10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal <i>Claudia Asazu</i>	113
<i>RSP Revisitada</i> : Em torno do avigoramento dos modernos executivos	125
Para saber mais	137
Acontece na ENAP	138

Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro*

Maria Cristina Attayde

Introdução

O cinema brasileiro, muitas vezes objeto de discussões polêmicas e posicionamentos divergentes, é um tema que sempre desperta interesse na maior parte das pessoas. Quando se fala, por exemplo, em isenções fiscais com o intuito de financiar o cinema nacional, as reações são, na maioria das vezes, de perplexidade e indignação. Como pode haver esse tipo de incentivo num país em que nem as prioridades básicas da população sequer foram atingidas satisfatoriamente? É legítimo recursos públicos serem aplicados em produções culturais cujo público-alvo tem um alto poder aquisitivo, em comparação com a maioria da população brasileira? Além disso, seria o cinema o guardião exclusivo da identidade cultural do País, de modo a justificar tal benefício? Sendo assim, muitas vezes, questiona-se o motivo pelo qual o cinema, ao contrário de outros setores, não necessita lutar por ganhos de competitividade, perpetuando-se a dependência aos incentivos fiscais.

O cinema, independentemente da forma como é veiculado, seja via tela de exibição ou mídia eletrônica, é um importante meio de auto-identificação de uma sociedade. Porém, quando esse espaço de crítica e autoconhecimento é ocupado, de forma dominante e, por que não dizer, avassaladora, por produções estrangeiras, notadamente a norte-americana, estas passam a ser uma das principais referências da formação cultural de um povo, particularmente dos mais jovens. É claro que esse predomínio da indústria cinematográfica americana, não apenas no Brasil, como em nível mundial, é resultado da atuação de empresas de entretenimento focadas na eficiência e na conquista de mercados. No entanto, a questão é: esses espaços estratégicos devem ser ocupados obedecendo-se estritamente a uma ordem de mercado ou deve-se intervir de alguma forma não apenas para reconquistar espaços do ponto de vista econômico, mas também para garantir a diversidade cultural? É legítima essa intervenção em termos de política de Estado, como ocorre em vários países, notadamente os europeus?

Quando se fala em sustentabilidade da atividade cinematográfica no Brasil, tem-se em mente a consolidação desse setor em termos industriais, com a conseqüente ampliação de ocupação da parcela no mercado brasileiro, que, atualmente, está em torno de 15%. Isso implica a gradual independência em relação aos incentivos fiscais, de forma que o setor privado se sinta estimulado a investir cada vez mais recursos próprios não apenas como forma de estratégia de marketing cultural, isto é, atrelar a sua marca a um produto cultural de maneira a usufruir de uma mídia espontânea, mas, também, como fonte financiadora de uma atividade atrativa em termos financeiros.

Isso não quer dizer que outras formas de financiamento do cinema brasileiro devam ser abolidas, a exemplo do fomento direto, que pressupõe a disponibilização de recursos orçamentários do Ministério da Cultura, no intuito de estimular produções de importância cultural a serem avaliadas sob critérios de política pública.

A questão da sustentabilidade do cinema brasileiro deve ser vista não apenas por critérios puramente mercadológicos, mas também por critérios de políticas públicas. Por um lado, é importante que essa atividade aumente seu potencial industrial para financiar-se, o que permitirá a redução gradativa da dependência em relação aos incentivos fiscais. Ademais, isso tornará a atividade cinematográfica menos vulnerável a decisões arbitrárias, como as ocorridas no governo Collor, ocasião em que foi extinta a Embrafilme e o próprio Ministério da Cultura, o que fez cair a participação do filme nacional, no mercado exibidor, ao seu nível mais baixo em 1992, com um índice de 0,05%¹. Por outro lado, deve-se considerar que o cinema é uma atividade diferenciada, pois representa uma forma de manifestação cultural de forte influência sobre comportamentos e valores sociais. Sendo assim, formas de financiamento, como o fomento direto, são importantes, assim como medidas regulatórias capazes de aumentar o acesso da população a essas obras.

Para se avaliarem as dificuldades da atividade cinematográfica no Brasil, à luz da definição de sustentabilidade para o setor, o artigo subdivide-se nos seguintes tópicos:

- a estrutura da cadeia produtiva e seus pontos de estrangulamento;
- as diferenças de remuneração entre os elos da cadeia produtiva, as distorções da estrutura tributária que onera em

demasia o setor e a legislação de incentivo ao cinema, apontando as distorções que contribuem para a perpetuação da dependência a isenções fiscais;

- a possibilidade da parceria TV/cinema a partir da discussão de uma lei geral de comunicação de massa;
- propostas que contribuirão para a sustentabilidade do setor: mudanças na legislação, em particular, a Lei do Audiovisual; mudanças na estrutura tributária e medidas de caráter regulatório a fim de garantir a exibição de filmes nacionais na grade televisiva.

A cadeia produtiva

Resumidamente, o audiovisual, incluindo o cinema, integra uma cadeia produtiva que se constitui das seguintes etapas:

1) *Desenvolvimento*: o produtor adquire direitos sobre o roteiro original, contata parcerias artísticas e financeiras e estima o orçamento para a produção (filme ou programa de TV);

2) *Produção*: a) pré-produção: reunião de recursos humanos (equipe técnica, elenco), técnicos (equipamentos, seleção de locações) e financeiros; b) produção propriamente dita: tomadas de cena; c) pós-produção: edição, trilha sonora, efeitos especiais, reprodução de cópias, etc.;

3) *Distribuição*: a) divulgação e venda de filmes a exibidores pela empresa de distribuição; b) programas de TV: é “empacotado” e transmitido aos telespectadores por meio de canais de TV, internet, etc. Algumas vezes os contratos de distribuição são feitos antes do término da produção;

4) *Exibição ou transmissão*: a) exibição nas telas de cinema e televisão; lançamentos em vídeo/DVD. No caso de exploração de uma obra cinematográfica, esta perpassa pelas

seguintes janelas de exibição, de forma sucessiva: salas de exibição, vídeo/DVD, TV fechada e TV aberta. A sala de exibição é considerada a janela estratégica, pois é com base no desempenho nas salas de cinema que será definido o valor do licenciamento do filme nos demais meios de exibição.

A cadeia produtiva é formada, basicamente, de empresários ligados, direta ou indiretamente, a audiovisual, produtores de cinema, televisão, vídeo, multimídia,

“Os mecanismos de incentivo existentes por meio de isenções fiscais apresentam falhas que desestimulam a auto-suficiência da atividade cinematográfica no Brasil”.

distribuidores, exibidores, diretores, roteiristas, trabalhadores na produção de equipamentos, técnicos de cinema, televisão, entre outros. Especificamente com relação ao cinema, este é considerado um investimento de alto risco², pois são produtos com custos fixos e *sunk costs*³ elevados.

Atualmente, tornou-se consenso dizer que o grande gargalo da cadeia produtiva

é a distribuição, tendo em vista que boa parte de filmes brasileiros não tem vinculação com as grandes distribuidoras estrangeiras, o que dificulta o acesso ao mercado. Segundo a análise do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União relativo ao Processo nº 005.628/2004-0, no que diz respeito à utilização de leis de incentivo, constatou-se grande volume de obras concluídas, porém sem veiculação no exercício de 2003, ou seja, 30%. Em 2003, foram finalizados e não comercializados (não veiculados) 22 filmes e finalizados e lançados ou programados 45 filmes veiculados a uma distribuidora.

Verifica-se (*vide* Tabela 1) que as *majors*, ou seja, as grandes distribuidoras norte-americanas (Warner, Columbia, Fox, UIP, Buena Vista), detêm a maior parcela do mercado de distribuição no Brasil, tanto em relação a público quanto a renda, o que caracteriza um mercado altamente

concentrado e permite o predomínio de filmes estrangeiros lançados pelas *majors* no mercado brasileiro, conforme a Tabela 2. Isso porque essas produções já chegam com uma estratégia de *marketing* pronta (por exemplo, cartazes e *trailers*), o que resulta em despesas de comercialização menores em relação a filmes brasileiros. Além disso, a renúncia fiscal prevista no art. 3º da Lei do Audiovisual permite às *majors* tornarem-se sócias do filme, além de adquirirem direitos de distribuição. Há, assim, dupla remuneração: como distribuidora e como sócia cuja remuneração representa parte da renda líquida destinada aos produtores, sendo, por isso, uma opção muito mais lucrativa. Como consequência, os filmes brasileiros não produzidos sob o amparo do art. 3º da Lei do Audiovisual têm acesso mais limitado às redes de distribuição e, muitas vezes, não conseguem chegar às salas de exibição.

Tabela 1: *Market share* das distribuidoras – 2004

	Público	%	Renda (R\$)	%
Warner	25.455.773	22,2	168.938.320	22,1
Columbia	22.975.413	20,1	148.781.836	19,4
Fox	21.534.798	18,8	142.684.345	18,6
UIP	17.521.729	15,3	119.037.810	15,5
Buena Vista	14.430.785	12,6	98.907.577	12,9
Lumière	6.049.713	5,3	40.401.790	5,3
Europa/MAM	3.629.749	3,2	26.638.743	3,5
Playarte	2.400.113	2,1	16.491.769	2,2
Art Films	409.272	0,4	2.995.738	0,4
Riofilme	115.242	0,1	701.856	0,1
Total	114.522.587	100	765.579.784	100

Fonte: Filme B

Tabela 2: *Market share* de filmes estrangeiros e nacionais

	Público (em mil)	%	Títulos lançados	%
Filmes estrangeiros lançados pelas majors	86.324.122	76	116	31
Filmes estrangeiros de arte e independentes	11.998.419	10	135	45
Filmes nacionais	16.410.957	14	51	17
Total	114.733.498	100	302	100

Fonte: Filme B

O ciclo vicioso da dependência aos incentivos fiscais

A legislação de incentivo ao cinema

Atualmente, as leis de incentivo fiscal que financiam produções cinematográficas são:

Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685, de 20.7.1993): determina que os contribuintes que investirem em audiovisual, nos termos da lei, podem beneficiar-se de três formas: a) dedução do imposto de renda devido, correspondente às quantias referentes aos investimentos feitos na produção de obra audiovisual cinematográfica brasileira de produção independente, mediante aquisição de quotas representativas de direito de comercialização (art. 1º, *caput*); b) os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura para fruição dos incentivos fiscais (art. 1º, § 5º); c) os contribuintes do imposto de renda que pagam, creditam, empregam, remetem ou entregam recursos aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras, podem beneficiar-se do abatimento de 70% do imposto devido ao investirem em co-produções de obras audiovisuais

cinematográficas brasileiras de produção independente (art. 3º).

A Lei do Audiovisual impõe um limite financeiro de R\$ 3 milhões, por projeto, para cada incentivo previsto nos artigos 1º e 3º desta lei, podendo esses incentivos ser utilizados concomitantemente.

Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23.12.1991): permite abater parcialmente do imposto de renda devido os valores destinados a doações ou a patrocínios de produção cinematográfica:

- pessoa jurídica: 30% para patrocínio e 40% para doação – quando tributada com base no lucro real, a pessoa jurídica poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional;

- pessoa física: 60% para patrocínio e 80% para doação.

Vale ressaltar que o art. 6º da Lei nº 9.532, de 10.12.1997, impõe um limite de isenção total de 4% do imposto de renda devido, incluindo os incentivos da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual e as doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴.

Os mecanismos de incentivo existentes por meio de isenções fiscais apresentam falhas que desestimulam a auto-suficiência da atividade cinematográfica no Brasil. Primeiramente, o art. 1º da Lei do Audiovisual permite abater integralmente o valor investido na aquisição de cotas de comercialização do imposto de renda

devido, como também lançá-lo como despesa operacional, o que reduz o valor final do imposto a pagar. Na prática, esse benefício implica dupla dedução, ou seja, um abatimento de 125% do imposto de renda devido, o qual desestimula as empresas a aplicarem recursos próprios na atividade cinematográfica, orientando seus investimentos principalmente pelo estímulo fiscal. Por conseguinte, as empresas, ao invés de serem incentivadas a aplicar recursos próprios como meio de alavancar a atividade cinematográfica, tornam-se meras repassadoras de recursos públicos.

No que tange ao retorno financeiro da atividade cinematográfica no Brasil, o Estado, principal financiador de produções cinematográficas, por intermédio de renúncia de receitas, não participa da distribuição de eventual lucro que o filme venha a obter com a exibição. Se houver ganho, este é dividido entre a empresa produtora (proponente), os co-produtores (contribuintes relativos ao art. 3º da Lei do Audiovisual) e os investidores (contribuintes de que trata o art. 1º da Lei do Audiovisual). Além disso, o proponente, ao submeter seu projeto ao Ministério da Cultura, com o intuito de obter autorização para captação de recursos, não necessita apresentar, como um dos requisitos à aprovação, a viabilidade técnica e comercial. É de se estranhar a revogação da parte do art. 4º da Lei do Audiovisual que elencava vários requisitos aos quais os projetos a serem beneficiados por incentivos fiscais deveriam submeter-se⁵.

Outra questão relacionada ao modelo de incentivos fiscais na área cultural adotado no Brasil é o fato de que o Estado delega o seu poder de impor diretrizes à política cultural às empresas que estão dispostas a “financiar” projetos culturais por meio de incentivos fiscais. Isso porque elas têm a

liberdade de escolher o projeto cultural mais adequado à sua marca e imagem, utilizando-se, na verdade, de recursos públicos por meio de renúncia de receitas tributárias. Como consequência, verifica-se que o financiamento, por meio de renúncias fiscais, de projetos na área cinematográfica é direcionado principalmente à produção. Isso porque, para as empresas financiadoras, em termos de estratégia de *marketing*, a produção garante visibilidade maior do nome do patrocinador. Como consequência, os distribuidores nacionais ficam em segundo plano em termos de financiamento, o que contribui para o chamado “gargalo” na cadeia produtiva, ou seja, uma quantidade expressiva de filmes produzidos, porém sem veiculação, assunto que será discutido em seguida.

A remuneração entre os elos da cadeia produtiva

A repartição das receitas de bilheteria entre os diferentes elos da cadeia dá-se de forma bastante desigual. Os maiores beneficiários são os distribuidores e exibidores, pois, além dos custos da produção, o produtor paga as despesas de comercialização, ou seja, anúncios de jornal, TV, cartazes e material de divulgação que são concedidos pelo distribuidor a título de adiantamento⁶. Logo que há o retorno em termos de bilheteria, esse adiantamento é devolvido à distribuidora. Sendo assim, as distribuidoras são as primeiras a receber os resultados da bilheteria, tanto no Brasil como no resto do mundo.

De acordo com o relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional* – Ancine, 2005, o distribuidor, no Brasil, investe nas despesas de comercialização, mas retém 100% das receitas do produtor para recuperar esse investimento. Após os descontos tributários e a comissão de

distribuição, o rendimento médio do produtor brasileiro por filme é de R\$ 1,45 milhão.

No caso brasileiro, mediante a renúncia fiscal realizada com base no art. 3º da Lei do Audiovisual, as *majors* não pagam os direitos dos filmes aos produtores, ou seja, adquirem os direitos de distribuição do filme, pois investem na produção de obras cinematográficas independentes por meio de incentivos fiscais. Com isso, as distribuidoras nacionais independentes ficam em desvantagem, pois não deixam de ter o encargo do pagamento dos direitos de distribuição dos filmes e não contam com as economias de escala permitidas pelas amplas redes de distribuição das *majors*. Além dos distribuidores, os grandes beneficiários são os exibidores, que participam de alto

um filme, a distribuidora está prestando um serviço ao produtor cuja remuneração é, no caso de filme brasileiro, de aproximadamente 20% a 22,5% da renda de distribuição. Segue, na Tabela 3, a repartição, entre os elos da cadeia, da receita bruta de bilheteria, em termos percentuais.

Com isso, para conseguir novos recursos, o produtor recorre à captação em empresas por meio do incentivo fiscal. Neste contexto, conclui-se que as falhas da legislação de incentivos, a fragilidade do produtor diante do distribuidor e exibidor, agravada pela tributação em cascata, que será discutida adiante, contribuem para a perpetuação da dependência do produtor em relação aos incentivos fiscais, cuja perspectiva não é de diminuí-la.

Vale ressaltar que, quando se qualifica o elo produção como o mais frágil na

Tabela 3: A repartição da receita bruta de bilheteria entre os elos da cadeia

Receita bruta de bilheteria (*)	100%
Receita bruta do exibidor	50%
Receita bruta do distribuidor/produtor	50%
Comissão de distribuição	20% a 22,5%** sobre a receita do distribuidor/produtor
Despesas de comercialização	10%*** até a total recuperação
Receita bruta do produtor	17,5% a 20%

(*) Não descontados os tributos: Cofins, PIS, CPMF e ISS.

(**) De acordo com dados do relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional* – Ancine, 2005.

(***) Idem.

percentual das receitas de bilheteria, além da comercialização publicitária (mídia-tela) e da venda de comestíveis.

Sendo assim, o produtor é o último elo a ser remunerado na cadeia produtiva e com um percentual menor do que os demais, que, geralmente, não cobre os custos para iniciar-se uma nova produção. Segundo o relatório citado, ao distribuir

cadeia produtiva, está-se levando em conta a baixa remuneração final do produtor em comparação com os demais elos, o que compromete, por sua vez, a capacidade de reinvestimento em novas produções. Como se verá no subtópico “A legislação de incentivo ao cinema”, a legislação de incentivo beneficia primordialmente a produção em detrimento dos demais elos

da cadeia, principalmente as empresas de distribuição de capital nacional. No entanto, essa situação de vulnerabilidade dos distribuidores nacionais não retira o atributo de fragilidade do setor produtivo. Isso porque, ao analisar-se a cadeia produtiva como um todo, leva-se em consideração não apenas as empresas de capital nacional envolvidas com a atividade cinematográfica, mas, também, as empresas estrangeiras, notadamente as representadas pelas *majors*, que detêm poder de mercado significativo, explicado, em parte, pela alta concentração desse segmento (*vide* Tabelas 1 e 2).

Por outro lado, deve-se enfatizar a necessidade de regulamentação da legislação de incentivos fiscais (explicitada na Conclusão deste artigo), de forma a contemplar os demais elos da cadeia (por exemplo, distribuidores e exibidores nacionais). Isso permitirá, além do fortalecimento desses segmentos, diminuir a vulnerabilidade de produtores nacionais em relação às dificuldades de acesso às redes de distribuição e exibição.

Ao contrário do mercado americano, as receitas de bilheteria no Brasil representam a maior fonte de remuneração dos elos da cadeia produtiva, visto que o mercado de vídeo e as vendas para a televisão são pouco significativos. Por outro lado, há o agravante da redução significativa do número de salas de exibição ocorrida entre 1980 e 2000. Segundo o relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional* – Ancine, 2005, no Brasil, durante a década de 1970, o número de ingressos vendidos, ao ano, oscilava entre 200 milhões e 250 milhões, enquanto, na década de 1990, foi em torno de 70 milhões de ingressos. Atualmente, o País conta com cerca de 2.000 salas de exibição e já ultrapassou o patamar de 100 milhões de ingressos vendidos anualmente⁷.

A queda da frequência ao cinema começa em meados da década de 1980, atingindo, sobretudo, as camadas populares do País, tendo em vista que os cinemas que se fecham estão localizados, principalmente, nas pequenas cidades do interior, nos bairros pobres e na periferia das grandes cidades. De acordo com o citado relatório, a redução significativa no número de salas e na quantidade de expectadores deve-se ao aumento do custo do ingresso, à queda da renda do trabalhador brasileiro, à política de contenção de cópias por parte das distribuidoras *majors* norte-americanas, o que tem provocado o fechamento de salas de pequenos circuitos e ao surgimento de outros segmentos de mercado de exibição (novas mídias, como vídeo doméstico e DVD, além das TVs por assinatura).

Tributação em cascata da cadeia produtiva

Com relação à estrutura tributária do setor⁸, há incidência de tributos municipais e federais sobre a venda de ingressos, como é o caso do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com alíquotas variáveis entre 2% e 5%⁹, conforme a legislação específica do município. O ISS incide sobre o preço do serviço prestado, ou seja, no momento da venda dos ingressos, e o seu recolhimento é efetivado no começo do mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador. Há incidência de outros tributos municipais que, embora não incidam diretamente sobre a receita advinda da venda dos ingressos, oneram o exibidor, tais como: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Taxa de Licença para Estabelecimento, a Taxa de Autorização de Publicidade e de painéis publicitários (fachadas) e as taxas de incêndio. Em

âmbito federal, incidem diretamente sobre o faturamento decorrente do valor cobrado pelo ingresso vendido a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), à alíquota de 7,6%, e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), à alíquota de 1,65%. Esta incidência é compensada, parcialmente, conforme o nível de despesas dedutíveis apuradas no período tributado, antes do seu efetivo pagamento.

Os direitos autorais, embora não sejam tributos, incidem sobre o valor do ingresso e decorrem da execução pública de fonogramas inseridos nas obras cinematográficas. A alíquota de 2,5% sobre a renda bruta é recolhida mensalmente pelo Escritório Central de Arrecadação de Direitos Autorais (Ecad), órgão responsável pela arrecadação dos valores referentes aos direitos autorais e posterior distribuição aos detentores desse direito, conforme a Lei nº 9.610/98. Embora a cobrança esteja sendo contestada judicialmente por diversas empresas exibidoras, essa obrigação financeira onera da mesma forma que qualquer tributo.

Ademais, outros tributos, como o Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II)¹⁰, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), recaem de forma indireta na atividade de exibição cinematográfica, cujos mais importantes são aqueles incidentes na aquisição de equipamentos importados. As alíquotas aplicadas não diferenciam os equipamentos de uso profissional daqueles que têm como finalidade o uso doméstico. Há também as incidências de Imposto sobre a Renda (IR) e de Contribuição Social sobre o

Lucro Líquido (CSLL), cujas alíquotas dependem do regime contábil de cada empresa, assim como de seus resultados.

Com relação ao segmento da distribuição, verifica-se a tributação em cascata, da seguinte forma: o exibidor do filme, cuja receita cabe aos três setores (exibidor/distribuidor/produtor), deverá arcar com o pagamento da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de

“A continuidade da atividade cinematográfica brasileira depende não apenas de maior produção de filmes, mas fundamentalmente de garantias de exibição”.

Natureza Financeira (CPMF). Além disso, por se tratar de serviço ao distribuidor, há a retenção de 5% do total da receita bruta a título de ISS. Em razão da legislação, o exibidor é obrigado a recolher ainda o PIS e a Cofins sobre o total da receita bruta e não apenas sobre a parte que lhe cabe. Ao repassar a receita ao distribuidor, haverá nova incidência dos mesmos tributos, ou seja, Cofins, PIS, CPMF e ISS sobre a

remuneração do distribuidor. Ademais, haverá a cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e, no caso das distribuidoras estrangeiras, imposto de renda sobre a remessa para o exterior de rendimentos decorrentes de exploração de filmes estrangeiros.

Atualmente, no Brasil, são lançados cerca de 30 filmes nacionais e 200 estrangeiros no mercado de salas. Os filmes brasileiros detêm apenas 15% do público que frequenta as salas de exibição. Sendo assim, além de o produtor deter uma parcela pequena do mercado, os seus rendimentos também sofrem a tributação em cascata, pois são taxados novamente pelos tributos: Cofins, PIS e CPMF¹¹.

Legislação de comunicação eletrônica de massa e a parceria entre TV e cinema

A discussão a respeito da viabilidade da atividade cinematográfica no Brasil como atividade econômica auto-sustentável não pode passar ao largo da parceria com o meio de comunicação hegemônico no País: a televisão aberta. A continuidade da atividade cinematográfica brasileira depende não apenas de maior produção de filmes, mas fundamentalmente de garantias de exibição. Com isso, os meios de alavancagem da produção cinematográfica no Brasil não se limitam à disponibilidade de recursos, sejam públicos ou privados, mas também da existência de regras regulatórias que permitam o acesso da produção nacional independente (vídeo e cinema) aos meios de comunicação eletrônica de massa, por meio, por exemplo, de cotas de exibição e produção associada, prática difundida em países desenvolvidos¹².

O governo federal, pelo Decreto s/nº, de 26 de abril de 2005, alterado pelo Decreto s/nº, de 18 de agosto de 2005, criou um grupo de trabalho interministerial com a finalidade de elaborar um anteprojeto de lei, que visa à regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à comunicação social e à organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Uma das justificativas é a caducidade da legislação atual em face do surgimento de novas mídias e do processo de convergência tecnológica, ou seja, a possibilidade do conteúdo de comunicação social ser transmitido por vários meios de distribuição, como fibra ótica, satélite, cabo, micro-ondas, entre outros. Nesse contexto, há a necessidade de um marco regulatório capaz de abarcar vários meios de geração de imagens, como a televisão, a internet, os jogos eletrônicos e a telefonia celular.

Esta será a oportunidade também de discutir formas de fortalecer um dos princípios constitucionais, ou seja, a promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente prescrito no art. 221 da Constituição Federal. Pode-se dizer que uma das características marcantes da sociedade brasileira é o fato de estar fundada na diversidade cultural, explicada, em grande medida, pela variedade de origens étnicas e religiosas. Nesse sentido, o reconhecimento da legitimidade dessa diversidade representa um primeiro passo para a intervenção em termos de política de Estado. Um dos caminhos seria a criação de regras regulatórias que respaldassem uma parceria efetiva entre a TV e o cinema porque o cinema, apesar de não ser a única, é fonte riquíssima de formação de identidades culturais.

Ao contrário dos EUA e da Europa, onde a indústria cinematográfica representa a matriz cultural básica da cadeia produtiva

do audiovisual, no Brasil a televisão e o cinema não se complementam como atividades comerciais. Isso se deve ao fato de que há diferenças acentuadas em termos tecnológicos, organizacionais e competitivos entre os segmentos da indústria de produtos audiovisuais.

A televisão brasileira desenvolveu uma estrutura original que compatibiliza propriedade comercial com diferentes formas de intervenção estatal. O Estado brasileiro defendeu suas fronteiras nacionais contra a influência do vídeo estrangeiro, por meio do controle da porcentagem de programas nacionais exibidos pelas emissoras, do reforço à exclusividade do capital nacional nas empresas de comunicação, da imposição da língua portuguesa como língua oficial e única e da definição de sistemas tecnológicos próprios, como o PAL-M, ou seja, uma combinação do sistema de cor alemão, PAL, com o sistema norte-americano NTSC. Ademais, a interferência do governo dá-se também por meio da concessão pública de canais, de empréstimos concedidos por bancos oficiais, dos anúncios publicitários de empresas oficiais e da censura, que vigorou até 1980 para o jornalismo e até 1988 para as novelas, quando foi promulgada a Constituição, que a aboliu¹³.

A expansão da indústria da televisão brasileira compreende o período entre 1970 e 1989¹⁴. A Rede Globo praticamente exerceu o monopólio durante essa fase, com uma grade de programação baseada no “sanduíche” novelas e noticiário. As novelas tornaram-se o produto principal dessa indústria, inclusive de exportação para vários países em todos os continentes. Esse período, chamado de “consolidação” da indústria, caracterizou-se por intensa interferência política e econômica do regime militar, o que não inibiu o desen-

volvimento de mercado de consumo, tornando a televisão uma atividade econômica lucrativa, intrinsecamente ligada ao desenvolvimento dos anos do “milagre econômico”, o que implicou a convivência de um mercado consumidor desenvolvido, ou seja, a venda de produtos de multinacionais por meio da propaganda, com a pobreza e a desigualdade.

Atualmente, como forma de obter ganhos de escala, as emissoras verticalizam o processo de produção e veiculação de programas, ou seja, a maior parte da produção de conteúdo é realizada por um núcleo de produção, que pertence ao mesmo grupo empresarial e realiza o papel de programadora. Por conseguinte, há a limitação de aquisição de produtos audiovisuais produzidos por produtoras independentes, inclusive filmes nacionais, devido aos altos custos¹⁵.

Conclusão

Não obstante o poder público conceder incentivos fiscais para alavancar a atividade cinematográfica e, de certa forma, criar aberrações como o art. 1º da Lei do Audiovisual, que prevê abatimento de 125% do imposto de renda devido, ao mesmo tempo há a penalização do setor por meio de uma estrutura tributária excessiva e distorcida. Tendo em vista que a empresa produtora é o último elo da cadeia produtiva a ser remunerado, a tributação em cascata sobretaxa de forma mais acentuada os rendimentos do produtor. Ao se procurar corrigir essas distorções, tornando a estrutura tributária mais racional, as diferenças nas margens de ganho em relação aos demais elos diminuirão, tornando mais equitativo os encargos tributários entre os segmentos do setor, de forma a proporcionar maiores

possibilidades de auto-suficiência do produtor independente.

Nesse sentido, a legislação vigente, seja tributária, seja com relação aos incentivos, pode ser aprimorada, corrigindo essas distorções. Especificamente, pode-se propor a diminuição dos limites de isenção concedida pelo art. 1º da Lei do Audiovisual às empresas que, muitas vezes, não têm compromisso com o produto final e visam unicamente ao incentivo fiscal e incluir outros segmentos integrantes do setor audiovisual, como a televisão, por meio do art. 3º, explicitado adiante.

Recentemente, resgatou-se a discussão, primeiramente proposta no projeto da Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav), a respeito da extensão do benefício fiscal previsto no art. 3º da Lei do Audiovisual para a televisão. O anteprojeto de lei de criação da Ancinav previa o abatimento de 70% do imposto de renda devido sobre rendimentos decorrentes, não apenas sobre exploração, aquisição ou importação de obras audiovisuais estrangeiras, como consta da Lei do Audiovisual, mas também sobre a transmissão, por meio de televisão ou de qualquer outro meio, de obra audiovisual. Esse abatimento, de acordo com o anteprojeto de lei, está condicionado à produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente e à co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longa metragem, documentários, telefilmes e minisséries. Isso permitiria uma aproximação maior entre a TV e o cinema, o que possibilitaria a ampliação da grade de programação televisiva para essas obras.

Ademais, devem ser propostas outras alterações na legislação de incentivos

vigente. Diante das falhas na legislação de incentivo já elencadas, propõem-se alguns condicionantes para que a captação de incentivos fiscais seja autorizada pelo Ministério da Cultura, ou seja, requisitos aos quais os projetos devem ser submetidos, como, por exemplo, viabilidade técnica e comercial para filmes de alto custo, o que contribuiria para a integração entre produtores, distribuidores, exibidores e televisão. Além de reduzir o período de tempo da produção para atender às expectativas dos investidores, diminuiriam-se os riscos de obras serem financiadas sem garantias de veiculação. Com isso, devem-se resgatar, do art. 4º da Lei do Audiovisual os requisitos anteriormente previstos, que foram revogados pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002, e adotar um fator de risco para filmes de alto custo, ou seja, que parte dos retornos financeiros dessas produções retornem ao Estado como forma de financiamento para futuros projetos.

Por outro lado, deve-se ter em mente que a viabilidade comercial de determinado projeto terá maiores garantias se a legislação de incentivo contemplar, em termos efetivos, todos os elos da cadeia produtiva. Percebe-se que a forma pela qual a legislação de incentivos, notadamente a Lei do Audiovisual, é atualmente utilizada não contempla uma estratégia de intervenção sobre todos os elos da dessa cadeia. Apesar de o art. 1º da Lei do Audiovisual prever benefícios fiscais para projetos de distribuição, exibição e infraestrutura técnica apresentados por empresas de capital nacional, ainda não foi elaborada pela Ancine instrução normativa específica para esses projetos, conforme se verifica no *Manual do produtor – Cinema e audiovisual – Leis de incentivo* (Ancine). Isso contribui, além dos fatores apontados anteriormente, para que o setor de

produção seja mais favorecido por recursos incentivados, em detrimento dos demais.

Convencionou-se dizer que o gargalo do setor cinematográfico no Brasil é a distribuição. No entanto, deve-se atentar para o baixo poder aquisitivo da população que também representa um ponto de estrangulamento importante do setor. Hoje, no País, o preço médio do ingresso é de R\$ 7,00, o que contribui também, além de outros fatores elencados no subtópico “A remuneração entre os elos da cadeia produtiva”, para o baixo nível de venda de ingressos *per capita*, que, atualmente, está em meio ingresso por ano¹⁶.

Tais circunstâncias apontam para a indispensável integração entre cinema e televisão. As emissoras de televisão aberta podem exercer o papel de ampliar o acesso do público a produções cinematográficas, facilitado, por sua vez, pelo uso da tecnologia digital, que permite não apenas reduzir os custos de produção, devido à substituição do celulóide, como também compatibilizar vários meios de distribuição de conteúdo audiovisual. Além disso, a exibição de filmes nacionais pela televisão pode representar também grande atrativo em audiência e, por consequência, maiores retornos comerciais¹⁷.

No entanto, deve-se ressaltar que há vários fatores que dificultam uma efetiva parceria entre cinema e TV. Primeiramente porque, visto que a televisão brasileira é predominantemente de caráter comercial e está alicerçada sob bases industriais, qualquer interferência em sua grade de programação, que faça que ela fuja de determinado modelo compatível com o mercado, pode resultar no comprometimento da audiência e, por conseguinte, grandes prejuízos financeiros e a inviabilidade de seus negócios. O esforço de conquistar determinado nível de audiência implica rotinas de análise e de

pesquisas quantitativas e qualitativas (como o diagnóstico de gostos, expectativas e reações dos telespectadores), que não somente monitoram a flutuação da audiência, fornecendo dados que definem padrões de medida para o preço dos anúncios, mas também atuam como direcionadores na definição de linhas de programação. Por consequência, qualquer medida de caráter regulatório que tenha por fim garantir a participação de filmes brasileiros na programação televisiva deparar-se-á com resistências das próprias radiodifusoras, visto que intervirá no processo da disputa acirrada entre as emissoras por audiência.

Essa resistência é fortalecida pela comunhão de interesses entre as radiodifusoras e a classe política. Isso porque, mesmo com o fim do regime militar, o sistema de concessão e controle das emissoras de televisão continuou submetido a ingerências políticas, passando do Executivo para o Legislativo. Políticos, num contexto de barganha política, tornaram-se concessionários de emissoras de televisão.

A cumplicidade entre políticos e radiodifusoras explica, em boa parte, o adiamento, por parte do Legislativo, da regulamentação dos arts. 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à comunicação social. A regulamentação permitiria não apenas a atualização da legislação no tocante ao surgimento das novas tecnologias de comunicação eletrônica, como também a redefinição de critérios para a concessão de canais de televisão, o papel de uma futura agência reguladora e as formas de controle e avaliação das emissoras no que se refere, por exemplo, a conteúdo da programação¹⁸ e à propriedade cruzada dos meios de comunicação.

A alta concentração do mercado televisivo privado no Brasil verifica-se pela

presença de apenas seis redes nacionais (Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede TV! e CNT), das quais somente a Globo detém aproximadamente 50% da audiência. Essa concentração é agravada visto que grande parte da população nem sequer tem poder aquisitivo para ter acesso a outras fontes de informação, tais como mídia impressa, TV por assinatura e internet. Tal fato se reflete em grande concentração das verbas publicitárias em mídia eletrônica, especialmente em TV, em detrimento de investimentos nas demais modalidades de mídia. Além disso, constatam-se uma padronização da programação e uma sobreposição de programas entre as principais geradoras, caracterizadas pela combinação de novelas, programas infantis, noticiários, programas de auditório e os chamados “enlatados”. Por consequência, a ausência de regulação compromete a pluralidade e diversificação da programação.

Diante disso, o que se espera dos debates sobre uma Lei Geral de Comunicação de Massa é que haja efetiva

participação dos vários segmentos da sociedade e que os interesses de uma mídia altamente concentrada, como é o caso da brasileira, não se sobreponham a princípios legitimados, como a valorização da cultura nacional e a importância da garantia de diversidade de informações, de opiniões e, por consequência, de programações. Nesse contexto, a sustentabilidade da atividade cinematográfica brasileira não pode prescindir da parceria cinema/TV, que deve ser vista não apenas como um meio de comunicação industrial consolidado, ou seja, a televisão, subsidiar uma atividade ainda considerada artesanal e economicamente frágil, mas, sim, a garantia de acesso da população a outras formas de linguagem da produção audiovisual e da pluralidade da programação. Isso representará o fortalecimento de princípios de política pública, como também a porta de entrada ao mercado hegemônico da produção e transmissão de produtos audiovisuais.

(Artigo recebido em outubro de 2005. Versão final em março de 2006)

Notas

* Gostaria de agradecer a algumas pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para este trabalho: Marcelo de Matos Ramos, Mário Sérgio Gordilho, Cláudia Santos Viegas, Monica Szerman, Luís Henrique D’Andrea, Bruno Queiroz Cunha, Marcelo Fiuza Lima, Samantha Salomoni, Iracema Fujiyama e Carlos Frederico Alverga.

¹ Segundo o relatório *Diagnóstico governamental da cadeia produtiva do audiovisual* – MinC (2000).

² De acordo com Vogel (2001), que faz uma análise da indústria americana de entretenimento, inclusive o cinema, os filmes apresentam variância elevada em termos de lucratividade. Ao escolher uma amostra de dez filmes, na média, seis ou sete podem ser caracterizados como não lucrativos, dois ou três são produções que equilibram custos e retornos e apenas um filme é bem-sucedido, capaz de cobrir os prejuízos das demais produções e viabilizar o cinema enquanto atividade econômica.

³ Custos irre recuperáveis: despesas com atores, equipe técnica, publicidade, entre outros.

⁴ De acordo com dados da Ancine, a captação dos incentivos fiscais em projetos audiovisuais da Lei do Audiovisual e da Lei Rouanet no exercício de 2004 foi, respectivamente, de R\$ 85,5 milhões e R\$ 27,4 milhões.

⁵ De acordo com o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União relativo ao Processo nº 005.628/2004-0, uma das formas de minimizar o alto índice de filmes não veiculados é o aprimoramento de critérios para a aprovação de projetos, como as análises de viabilidade técnica, comercial, desempenho anterior da empresa produtora com veiculação, sucesso de público, ocorrências na aplicação de recursos públicos, entre outros. Segundo o art. 14 da IN/Ancine nº 22/2003, as análises que precedem a aprovação dos projetos levam em conta somente a capacidade empresarial do proponente, a compatibilidade de custos do roteiro com o orçamento, a regularidade fiscal, previdenciária e no Cadastro de Inadimplentes (Cadin) e a regularidade com as obrigações decorrentes da utilização de leis de incentivo. No que tange à capacidade empresarial, a verificação baseia-se, segundo a IN/Ancine nº 23/2004, somente na duração em minutos do conjunto das obras audiovisuais do proponente, no intuito de estabelecer limites financeiros de utilização dos mecanismos de incentivo fiscal.

⁶ Um caso que se tornou notório em termos de diferenças de remuneração entre os elos da cadeia produtiva é o que ocorreu com Fernando Meirelles, produtor de *Cidade de Deus*, que assinou um contrato com a *major* Miramax mediante o qual cedeu à empresa o direito de distribuição no Brasil e na América. Em troca, a Miramax garantiu o retorno de dois terços investidos na produção pela O2 Filmes, produtora que tem como um dos sócios o próprio diretor. No entanto, as receitas geradas pelo filme superaram significativamente os R\$ 5,5 milhões financiados inicialmente pela O2 Filmes.

⁷ Com relação ao mercado mundial de salas de exibição, o Brasil ocupa o 12º lugar em público, o 45º lugar em número de ingressos *per capita* e o 52º lugar na relação número de habitantes por sala de exibição (Fonte: Filme B).

⁸ Ver o relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional, no segmento salas de exibição, infra-estrutura e TV por assinatura* – Ancine (2005).

⁹ Atualmente, as alíquotas mínima e máxima fixadas para o ISS são de 2% e 5%; segundo a Emenda Constitucional nº 37/02 e a Lei Complementar nº 116/03, respectivamente.

¹⁰ Há incidência de PIS e Cofins na importação, cuja base de cálculo de ambos é o valor aduaneiro, entendido como o valor que serve de base para o cálculo do II, acrescido do valor do ICMS incidente no desembaraço aduaneiro e do valor das próprias contribuições, na hipótese de entrada de bens estrangeiros no território nacional (art. 7º da Lei nº 10.865, de 30.4.2004).

¹¹ Ver o relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional, no segmento salas de exibição, infra-estrutura e TV por assinatura* – Ancine (2005).

¹² A título de exemplo, a França conta com uma legislação protetora no que concerne ao mercado audiovisual, o que implica, entre várias outras medidas, a obrigação de os canais de televisão, sejam públicos ou privados, subordinarem-se à cota de tela e investirem na produção nacional e européia. Com relação à cota de tela, o Decreto nº 90-66, de 17.1.1990, alterado pelo Decreto nº 2004-1481, de 23.12.2004, prescreve obrigações de difusão de obras cinematográficas e obras audiovisuais européias e de expressão original francesa. Especificamente, o art. 7º dispõe que as emissoras de televisão devem dedicar ao menos, dentro do número total de filmes de longa metragem transmitidos e retransmitidos, 60% a filmes europeus e 40% a filmes de expressão original francesa, em horários de grande audiência, ou seja, entre 20h30 e 22h30 (legislação disponível no *site* <<http://www.legifrance.gouv.fr>>. Acesso em: 15.8.2005).

¹³ Ver Esther Hamburger, *O Brasil antenado*, p. 22.

¹⁴ Idem, p. 30.

¹⁵ Segundo Takashi et al. (2002), ao adquirirem produções independentes, as emissoras tomam por base o custo de produção de suas novelas (cerca de US\$ 80 mil por capítulo) ou o custo dos filmes e desenhos importados (entre US\$ 5 mil e US\$ 50 mil). Com isso, as emissoras não se dispõem a pagar mais do que US\$ 50 mil pelos direitos de um filme nacional, que, ao ser produzido no padrão exigido pelas emissoras, custa em torno de US\$ 100 mil. Assim, o modelo comercial

adotado baseia-se na comercialização de grandes blocos na grade de programação para a transmissão desses conteúdos, restando para a produtora todo o custo de produção e de divulgação, além do risco financeiro pela operação.

¹⁶ Relatório *Os tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional, no segmento salas de exibição, infra-estrutura e TV por assinatura* – Ancine, p. 6.

¹⁷ A título de exemplo, a exibição do filme *Carandiru*, na Rede Globo, em “Tela Quente”, em 6.6.2005, resultou no maior índice de audiência verificado na sessão, em três semanas. A prévia da audiência aferida pelo Ibope para a Grande São Paulo resultou em 42 pontos (cada ponto corresponde a 80 mil domicílios) e uma participação de 57% de todos os televisores ligados no horário. Comparando-se com a semana passada, o filme americano *Tudo para ficar com ela*, exibido no mesmo horário, rendeu 35 pontos de média. Na semana anterior, com outro filme americano, *Não é mais um besteiro americano*, o índice fora de 38 pontos. Notícia disponível em <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 7.6.2005.

¹⁸ Vera Nusdeo Lopes, citada por Esther Hamburger (2005), p.37, compara a legislação brasileira sobre a matéria com a de outros países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, nos quais as comissões técnicas, cujos procedimentos são abertos ao público, prevalecem na definição das empresas concessionárias e a sobreposição da produção e emissão de programas é limitada, o que força a uma certa abertura e diversidade do mercado.

Referências bibliográficas

- ANCINE. *Manual do Produtor* – Leis de incentivo – Cinema e audiovisual. Rio de Janeiro: 2005.
- _____. *Tributos na cadeia econômica de exploração do mercado audiovisual nacional, no segmento salas de exibição, infra-estrutura e TV por assinatura*. Rio de Janeiro: 2005.
- CESNIK, Fábio S. *Guia do incentivo à cultura*. Barueri: Manole, 2002.
- DEBANDE, Olivier. *The European audiovisual industry: an overview*. Luxembourg: EIB Sector Papers, 2001.
- GIANSANTE, Moacir et al. *Cadeia de valor* – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital – Modelo de Implantação OS40539. Campinas: CPqD, 2004.
- HAMBURGUER, Esther. *O Brasil antenado* – A sociedade da novela. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- MOISÉS, José A.; LIMA, Verônica. *Diagnóstico governamental da cadeia produtiva do audiovisual*. Brasília: MinC, 2000.
- SCHWARZ, Antoine. *La production audiovisuelle française et son financement*. Paris: Ministère de la Culture et de la Communication, 2003.
- SILVA, Frederico A. B. Financiamento cultural: situação atual e questões para reflexão. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 141-147, fev., 2004.
- TOME, Takashi et al. *Modelo de implantação da TV digital no Brasil*. Campinas: CPqD, 2002.
- VOGEL, Harold L. *Entertainment industry economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Resumo - Resumen - Abstract**Caminhos da sustentabilidade para o cinema brasileiro***Maria Cristina Attayde*

O artigo pretende mostrar as dificuldades de sustentabilidade da atividade cinematográfica brasileira. Com base na análise da cadeia produtiva, na estrutura tributária e nas falhas da legislação de incentivo fiscal, propõe-se a existência de um ciclo vicioso de dependência aos incentivos fiscais. Tendo em vista as dificuldades de acesso a salas de cinema, devido, entre outros fatores, ao baixo poder aquisitivo da população e à concentração geográfica de cinemas nas grandes cidades, propõe-se uma parceria efetiva entre cinema e televisão, facilitada pela tecnologia digital. Isso implicará alterações na legislação atual, bem como a criação de regras regulatórias, como forma de ampliar o acesso de filmes nacionais à grade de programação televisiva e também de viabilizar, em termos industriais, essa atividade econômica.

Palavras-chave: cinema, parceria, televisão

Caminos hacia la sustentabilidad del cinema brasileiro*Maria Cristina Attayde*

El artículo intenta mostrar las dificultades de sustentabilidad de la actividad cinematográfica brasileira. Analizando la cadena productiva, la estructura tributaria y las imperfecciones de la legislación de incentivo fiscal, el artículo propone mostrar la existencia de un ciclo vicioso de dependencia a los incentivos fiscales. Debido el acceso difícil a las salas de cine, explicado por el poder de compra bajo de la población y la concentración geográfica de salas de cine en las ciudades grandes, el artículo propone una sociedad eficaz entre cinema y televisión, facilitada por la tecnología digital. Eso implicará alteraciones en la legislación actual, así como la creación de reglas regulatorias como forma de insertar las películas nacionales a la programación televisiva, además de tornar viable, en condiciones industriales, esa actividad económica.

Palabras clave: cinema, sociedad y televisión

Paving the way to the sustainability of the Brazilian cinema*Maria Cristina Attayde*

The article intends to present the Brazilian cinema-related industry current difficulties of sustainability. By analysing its productive chain, the tax burden and the flaws in the tax incentive law, the article demonstrates a vicious cycle of dependence to the fiscal incentives. Due to difficult access to screening rooms, explained by the population's low purchasing power and the geographical concentration of movies in large cities, the article proposes an effective partnership between the cinema-related industry and the television, facilitated by digital technology. This implies alterations in the current legislation, as well as the creation of regulation rules, aiming to the inclusion of national films in the television programming and to enable the viability of this industry.

Key words: cinema, partnership, television

Maria Cristina Attayde

Economista e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atua hoje no Ministério da Fazenda.
Contato: <maria.attayde@fazenda.gov.br>



Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo

Sérgio Antonio Martins Carneiro

Introdução

Estudos sobre a relação saúde e trabalho na área pública brasileira têm dado a conhecer as condições de vida e de trabalho a que estão expostos os servidores públicos. Abrangendo diferentes categorias em diversos níveis da esfera pública, pesquisas têm apontado um sofrimento oriundo das condições ambientais, mas principalmente da organização do trabalho; é o que revelam os trabalhos de Fernandes e outros (2002), que avaliaram o trabalho de agentes penitenciários, de Carneiro (2002), que pesquisou as condições de trabalho nos agentes de saúde pública, de Tavares (2003), que estudou o sofrimento entre servidores do Judiciário, e de Brant e Dias (2004), que estudaram o sofrimento de gestores em empresa pública.

A administração pública, por outro lado, encontra dificuldades e/ou não se apropriou da problemática para responder às demandas na área de saúde do servidor, o que tem redundado em sua pouca intervenção nessa área, embora existam estudos como o de Gehring-Jr e outros (2003), que propuseram um

modelo de atenção à saúde do trabalhador nos moldes de co-gestão público-privada, para responder às demandas de assistência médica, prevenção de doenças e promoção da saúde do trabalhador da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Os autores, no mesmo estudo, denunciavam: “Este modelo não esgota a discussão e pesquisa sobre decorrências sociais assistenciais e políticas, já que saúde do trabalhador, em espaços submetidos à gerência pública, não tem experiências anteriores no País”.

O fato é que existem poucos trabalhos que relatam experiências em desenvolvimento de ações de prevenção de doenças e promoção à saúde dos servidores. Em geral, a perícia médica, por obrigação legal, é a única atividade realizada, ou seja, a “ação no controle” da ausência ao trabalho.

As questões relacionadas à saúde, via de regra, não fazem parte da pauta dos projetos de capacitação gerencial da administração pública, que geralmente opta por organizar serviços médicos que funcionem de forma isolada das políticas de recursos humanos, contribuindo para a construção de concepções e dinâmicas idiossincrásicas.

Este trabalho problematiza questões da relação saúde e trabalho no serviço público, discute a perícia médica e as dificuldades encontradas por gestores públicos, levanta questões relacionadas à gestão dos serviços de saúde do servidor público, à assistência médica e à promoção da saúde.

Por fim, apresenta-se o projeto de saúde do trabalhador público implementado na Prefeitura de São Paulo, no período de 2001 a 2004, que contemplou aspectos de humanização, transparência da atividade pericial, formação do servidor público e promoção de sua saúde.

Doença: um incômodo para o gestor público

A elevação da ausência ao trabalho, mesmo circunstancial, localizada em determinadas unidades ou concentrada em determinadas categorias, é tida como fruto da “incapacidade” gerencial de controlar. Perguntas como: o que, no ambiente ou na organização do trabalho, está influenciando na ausência ao trabalho, ou por que os trabalhadores não estão motivados para ir ao seu local de trabalho, raramente são feitas, fato que gera considerável estranhamento.

O gestor local, com encargos cada vez mais complexos, relacionados aos projetos políticos e ao funcionamento administrativo-financeiro, e com exigências e orientação voltadas para resultados, encontra dificuldades para gerenciar os assuntos relacionados à saúde do trabalhador. Essa situação leva-o a declarar-se incompetente para tal atividade e a optar por considerar saúde como questão a ser resolvida e controlada pela medicina. De preferência, a questão saúde é encaminhada a um serviço médico.

A dificuldade em gerenciar essa questão deve-se também à compreensão de que a avaliação da capacidade laborativa é um conhecimento específico do profissional da saúde, o que reduz os aspectos relacionados à saúde do servidor público a um problema de avaliação médica pericial e favorece os serviços autônomos.

Em contrapartida, a área administrativa responsável pela gestão dos recursos humanos, a depender de políticas de governo, sofre tentações para intervir no ato técnico pericial, cria mecanismos administrativo-burocráticos para dificultar o acesso à avaliação médica, exige maior “rigor” aos peritos, estabelece diversos

procedimentos para dificultar a concessão de licenças médicas e aposentadorias, o nexos de acidentes e doenças do trabalho. Iniciativas essas com o intuito de diminuir o absenteísmo, sem que isso possa significar melhoria da saúde ou da qualidade de vida e trabalho do servidor público.

A idéia do servidor como fraudador de licenças médicas é muito propagada na administração pública e, facilmente, as exceções possibilitam a edição de regras e normas restritivas de direitos para todos. A essa imagem soma-se a do inoperante, identificado por França (1994) como “trabalhadores detestados pela maioria e objeto constante de piadas para muitos” e por Codo (2001), em seu artigo sobre pesquisa realizada pelo Laboratório de Psicologia da UnB em um órgão público do Distrito Federal, nos seguintes termos: “Todos nós temos certeza que o mundo seria melhor se as coisas simples fossem resolvidas de forma simples. Parece ao cidadão comum que o servidor público é um ‘ser’ dotado da misteriosa propriedade de tornar difícil o que seria fácil, de criar dificuldades ao invés de resolver problemas; um carimbo, uma assinatura, adquire surpreendentemente o dom de se transformar em uma epopéia interminável”.

O servidor público brasileiro possui, portanto, uma imagem estereotipada, com forte apelo negativo, que vem ocasionando perda de prestígio social e gerando baixa estima e conseqüente adoecimento.

Essa imagem é reforçada por uma concepção existente na sociedade atual de que cada indivíduo pode e deve ser responsável pela sua saúde, já que é um produto adquirível ao alcance de todos. O trabalho de Nogueira (2001) critica a higiomania – obsessão pela saúde ou adoração pelo corpo – e considera que existe, na sociedade contemporânea, um

movimento autonomista de saúde que vende a idéia de saúde como bem alcançável, desde que o indivíduo adote certos hábitos, siga normas corretas de estilo de vida e evite riscos advertidos. Essa imposição da sociedade de consumo, vale ressaltar, limita a compreensão sobre as diferenças entre os indivíduos, dado que não reconhece o adoecer como condição inerente ao ser humano.

“Setores responsáveis pelas áreas de perícia, assistência médica, saúde e segurança (promoção à saúde) no setor público, em geral, são separados administrativamente, o que dificulta a elaboração de políticas de saúde do servidor mais amplas”.

As doenças, particularmente aquelas desencadeadas ou agravadas pelo trabalho, são comumente tidas como controláveis pelo próprio trabalhador. É como se a doença fosse, de alguma forma, voluntária e reveladora de indivíduo passivo, que tem de se desculpar pelo seu adoecer. Esse tipo de culpabilização estende-se ao acidentado quando se dá a análise do acidente de trabalho pelo

método do ato inseguro e da prevenção sustentada por equipamentos individuais. São por esses motivos que o trabalhador, em sua maioria, não quer falar do seu adoecer e cria mecanismos defensivos para mascarar e ocultar o seu sofrimento. Como afirma Dejours (1988), existe “A reticência maciça em falar da doença e do sofrimento. Quando se está doente, tenta-se esconder o fato dos outros, mas também da família e dos vizinhos”. Aquele que reconhece a sua limitação pode ser considerado um fraco e tornar-se um incômodo, particularmente no serviço público.

A compreensão de que os trabalhadores podem ter domínio e controle do seu corpo e, principalmente, da mente é comum no mundo do trabalho. Instituições como as policiais, que apresentam problemas organizacionais complexos e persistentes, reagem de forma defensiva e repressora por ocasião do aparecimento do adoecer. A pesquisa realizada entre os policiais civis do Rio de Janeiro (Assis, 2003) revela aspectos da dinâmica de produção do sofrimento mental relacionado ao trabalho hierarquizado.

A organização de serviços de saúde do servidor público

Comparativamente, o serviço público investe mais no “controle individual” do absenteísmo que nas ações coletivas de saúde, que aparecem como experiências isoladas, produzindo pouco impacto e padecendo da descontinuidade administrativa, que caracteriza boa parte das políticas públicas. Os setores responsáveis pelas áreas de perícia, assistência médica, saúde e segurança (promoção à saúde) no setor público, em geral, são separados administrativamente, o que dificulta a

elaboração de políticas de saúde do servidor mais amplas.

A administração pública vive constantemente a questão de onde localizar a área responsável pela perícia médica, pela assistência e por ações de prevenção de doenças e promoção à saúde do servidor, se no quadro da saúde ou no da gestão de pessoas, razão pela qual é constante a movimentação da estrutura entre as secretarias de saúde e as de administração/gestão. No Estado de São Paulo, por exemplo, o Departamento de Perícias Médicas do estado é vinculado à Secretaria de Estado da Saúde e, no município, o Departamento de Saúde do Servidor é da estrutura da Secretaria Municipal de Gestão, mas a assistência médica é prestada por uma autarquia hospitalar vinculada à Secretaria Municipal de Saúde.

Vincular as ações de saúde do servidor público, atividades tipicamente de gestão de pessoas, à área responsável pela assistência de saúde da população em geral tem ocasionado dificuldades suplementares e, constantemente, conflitos sobre competências e uso de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) na assistência ao servidor, situação problematizada por Gehring-Jr e outros (2003). Vincular administrativamente as ações de saúde do trabalhador às secretarias de Saúde pode representar, portanto, apenas um repasse de atribuições e uma incompreensão sobre a questão.

As questões relativas à saúde do servidor dizem respeito, fundamentalmente, à gestão de pessoas e devem incorporar práticas e concepções de saúde pública, principalmente de saúde do trabalhador, seja na resposta institucional ao atendimento médico, seja na melhoria dos ambientes de trabalho, seja na avaliação pericial para a capacidade laboral. Localizar

essa área na gestão dos recursos humanos possibilita contato institucional mais amplo com o conjunto das unidades da esfera administrativa, assim como o aporte de recursos específicos.

O distanciamento entre a área de gestão de pessoas e a de saúde do servidor obstaculiza a intervenção sobre o processo saúde-trabalho-adoecer. A perícia médica, como atividade isolada, não possui instrumentos e recursos para intervir no ambiente e nas relações de trabalho, de forma que possa alterar o perfil de morbimortalidade entre os trabalhadores públicos. A perícia médica tem uma indicação ética de preservar o distanciamento entre perito e periciado para a necessária isenção técnica no momento da avaliação, ou seja, ao avaliador da capacidade laborativa não cabe a intervenção no processo saúde-doença.

As questões de saúde do trabalhador estão além das questões médicas, segundo nos aponta Assunção (2003):

“As relações saúde e trabalho não são analisadas baseando-se exclusivamente nos registros médicos, ou no perfil de adoecimento, ou nas taxas de absenteísmo originadas pelas estatísticas oficiais. Embora os indicadores dêem uma idéia do problema, há o risco de tornar tema médico uma questão social que deriva das condições de trabalho, e não das características estritamente biológicas dos indivíduos”.

Ações de saúde do trabalhador: uma realidade ainda distante no serviço público

Consideram-se ações de saúde do trabalhador: medidas de prevenção de doenças e promoção à saúde que visem à melhoria da qualidade de vida e trabalho,

incluindo questões relacionadas ao ambiente e à organização do trabalho; direito à informação sobre os riscos e à participação dos trabalhadores nas ações de vigilância aos ambientes; assistência à saúde do trabalhador; identificação e notificação dos acidentes e das doenças relacionadas com o trabalho; formação e capacitação em saúde do trabalhador e políticas de informação para a construção do perfil epidemiológico de morbimortalidade dos trabalhadores.

Na área de saúde do trabalhador, como bem conceitua Dias (1994), parte-se da premissa de que “os trabalhadores adoecem e morrem de uma forma igual, compartilhada com o conjunto da população, e diferente, em decorrência de sua inserção em processos de trabalho particulares no processo produtivo”. Tal situação exige, portanto, abordagem particularizada para o serviço público, que é o que afirmam Gehring-Jr e outros (2003): “O espaço público precisa ser reconhecido como um ambiente de trabalho que requer intervenções típicas em saúde”.

No serviço público, o acesso às informações constitui a primeira grande dificuldade para o desenvolvimento de ações de saúde do trabalhador, visto que não existem dados consolidados sobre a saúde dos trabalhadores públicos. As estatísticas oficiais brasileiras dos acidentes e das doenças relacionadas ao trabalho fornecidas pela Previdência Social, e consideradas com elevada subnotificação (CARMO *et al.*, 1995), excluem todos os funcionários públicos estatutários civis e militares vinculados à União, aos estados e aos municípios.

A inexistência de sistema nacional que consolide informações sobre a saúde do trabalhador público inviabiliza conhecer o perfil epidemiológico dessa categoria, que

congrega milhões de trabalhadores, fato que dificulta a elaboração de projetos de promoção humana de maior alcance. A dificuldade, entretanto, não se prende exclusivamente à falta de informações. O fato de haver um vácuo de responsabilização legal pelo não-cumprimento da legislação de saúde e segurança do trabalho favorece um contínuo postergar no cumprimento de legislações trabalhistas para os servidores estatutários, como a realização de exames periódicos.

A legislação atual de saúde do trabalhador, seja ela do Ministério do Trabalho e Emprego, da Previdência Social ou da Saúde, particularmente a da vigilância sanitária, não faz diferença de direitos entre o trabalhador regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e o servidor estatutário, ao mesmo tempo que atribui poder de fiscalização sobre as unidades públicas. Entretanto existe evidente descompasso entre as iniciativas no setor privado e as no setor público. O que o Estado exige em termos de saúde e segurança do trabalho não se cumpre em relação aos servidores estatutários.

Os programas de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO) e de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e os Serviços Especializados em Engenharia de Segurança (SESMT), criticados pelas suas limitações por vários especialistas da área (GEHRING-JR *et al.*, 2003), ainda são uma realidade distante do serviço público e os órgãos de fiscalização, na prática, sentem dificuldade para obrigar as unidades públicas ao cumprimento da legislação ou para autuá-las pelo seu descumprimento.

A descontinuidade de políticas públicas, o desconhecimento da legislação e a pouca participação dos trabalhadores constituem outras dificuldades para a

implementação de ações de saúde do trabalhador no serviço público.

Há de se ressaltar que as características entre os trabalhadores do serviço público são bastante distintas. Sobre isso nos alertam Durand e Beltrão (1994): “[...] compõe-se de integrantes de muitas ocupações e profissões (regulamentadas ou não), dos mais diversos níveis sociais de educação e renda, mas que tem em comum o fato de ter (pelo menos) um vínculo de trabalho (temporário ou permanente) com algum órgão do governo”. Esse vínculo, entretanto, não é suficiente para o estabelecimento de uma identidade ou de um sentimento de classe.

O sindicalismo que representa as categorias do serviço público é relativamente recente na história brasileira, possui uma base bem diversificada e disputada entre um grande número de associações e sindicatos. França, em seu livro publicado em 1993, estimava que, nessa época, havia cerca de 400 organizações e com pouca tradição de atuação na defesa da saúde do servidor. No setor público, o Estado (governo) é o próprio patrão, que também possui pouca experiência em negociar com os servidores, resultando, por vezes, em relações diretas e dificultosas.

A falta de reconhecimento do trabalho aparece como uma das principais queixas dos trabalhadores públicos, sentimento captado por Tavares (2003) na sua pesquisa feita com servidores do Judiciário:

“A partir da análise das entrevistas, identifica-se que o não-reconhecimento pelo trabalho compõe-se da idéia segundo a qual o desempenho profissional do servidor não é considerado institucionalmente de forma suficiente, seja por não haver a prática cotidiana do retorno da avaliação da qualidade

do trabalho, seja pelo fato de a qualidade do trabalho desenvolvido não ser sistematicamente levada em conta para promoções ou acréscimos salariais, em um plano de carreira. Tal aspecto é visto como algo que repercute no bem-estar das pessoas na medida em que frustra, em vários graus, o desenvolvimento de potencialidades profissionais individuais e as expectativas em longo prazo e que não proporciona à pessoa a vivência de ser valorizado por aquilo que faz”.

O pouco reconhecimento do trabalho do servidor público, tanto por parte do usuário quanto pelo gestor, gera uma sensação de desvalorização com sinais e sintomas de falência. O mau funcionamento da máquina estatal é sempre acompanhado do adoecimento dos seus operadores, sujeitos a diversos e contraditórios comandos.

Responsabilizar os servidores pelas mazelas do serviço público e, ao mesmo tempo, identificá-los como detentores de privilégios é parte da estratégia construída para fazer a máquina pública desacreditada, a fim de melhor viabilizá-la como administradora de serviços e garantidora da “liberdade do mercado” ou, melhor dizendo, dos ganhos do capital.

Assistência médica ao trabalhador público: uma questão em aberto

Pouco se conhece sobre os agravos relacionados ao trabalho que acometem os trabalhadores públicos brasileiros, pois as estatísticas são consolidadas em cada instituição. Dados de morbidade dos servidores do Município de São Paulo, consolidados pela Divisão de Epidemiologia do Departamento de Saúde do

Trabalhador (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2004a; 2004b; 2004c; 2005), apontam os transtornos mentais e as doenças do sistema osteomuscular como os grandes problemas de licenças médicas e readaptações funcionais. No tocante à aposentadoria por invalidez (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2004c), as principais causas são os distúrbios mentais seguidos pelas neoplasias, com grande predominância para os cânceres de mama.

A inexistência de um sistema integrado entre as informações disponíveis nos diversos municípios e estados impossibilita traçar um perfil de morbidade do servidor público brasileiro. A subnotificação dos acidentes e, principalmente, de doenças relacionadas ao trabalho é ainda maior. Pode-se afirmar que não se conhece de que adoecem e morrem os trabalhadores públicos brasileiros.

A assistência médica ao servidor aparece como um problema a mais para a administração, seja porque não dispõe de nenhum recurso, seja porque tem de administrar os poucos recursos disponíveis.

Vários órgãos públicos, ao longo dos anos, buscaram alternativas próprias para responder a essa demanda. Dados de 2002, colhidos pela Secretaria Municipal de Gestão Pública nas capitais brasileiras, revelaram grande diversidade de formas de responder aos problemas médico-assistenciais dos servidores na administração pública brasileira, com modelos que expressam, por vezes, concepções antagônicas.

As cidades de João Pessoa, Natal, Maceió e Aracaju informaram que não possuíam nenhum tipo de assistência própria e que os servidores utilizavam-se do Sistema Único de Saúde (SUS) ou, por iniciativa própria, de plano privado de saúde. A Prefeitura de Salvador confirmou

possuir um plano de assistência médica coberto integralmente pela administração, Florianópolis informou ter convênio com empresa privada e a Prefeitura de São Paulo possui hospital próprio. Os descontos em folha realizados pelas prefeituras que adotaram esse sistema variam de 2% a 3% sobre a remuneração, alguns dos quais são compulsórios, como em São Paulo, outros são por adesão, como em Porto Alegre. Não há, portanto um modelo único.

A obrigatoriedade legal da assistência médica e o crescimento de servidores regidos pela CLT têm obrigado os gestores a buscar alternativas para suprir a demanda de assistência e cumprir a legislação de saúde e segurança no trabalho. Isso, muitas vezes, estruturando serviços com pouca eficácia, apenas para dar uma resposta legal.

O SUS considera que estabelecer qualquer diferenciação para atender aos servidores públicos contraria os seus princípios. Cabe destacar que o SUS orientou, por meio de suas conferências, o fim dos hospitais de corporações. É fato que poucos seguiram essa orientação, porém alguns hospitais, como o do Servidor Público de São Paulo, abriram suas portas para atendimento à população – nesse caso, o pronto socorro. Entretanto, o SUS não se propõe a realizar qualquer atividade para os servidores, nem apoio aos hospitais dos servidores, nem exames periódicos. Ressalta-se que os servidores são os executores do atendimento à população.

A assistência médica constitui, com a promoção à saúde, os pilares de uma política de atenção à saúde do trabalhador. Em termos de promoção existe uma grande dívida da coisa pública para com os servidores, o que também ocorre com

a área assistencial. A administração pública carece de avaliação dos diversos modelos de assistência existentes no serviço público brasileiro, que possibilite a proposição de projetos para os diversos níveis da Federação e questione o envolvimento do SUS, de modo que se racionalizem os custos e melhore a eficácia do atendimento ao servidor, que é um cidadão a serviço da coisa pública.

Perícia médica: um olhar sobre a capacidade laboral

A administração pública, como privilegia a lógica do controle burocrático da assiduidade, requisita muito a intervenção da unidade de perícia médica para “resolver o problema” da ausência ao trabalho. A perícia médica, em geral, é uma atividade pouco compreendida, não incorporada às políticas de RH e tem regulamentação baseada na exceção para prever situações muito particulares e com procedimentos que se tornam cumprimento de regras.

A perícia de avaliação da capacidade laboral realizada nas instâncias do serviço público é uma necessidade estritamente administrativa, obrigatória e de cunho investigatório. Nesse tipo de perícia, cabe ao perito a tarefa de examinar o periciado para o estabelecimento de nexo entre uma limitação e a capacidade para o trabalho, em situação, por vezes, complexa e geralmente limitada a uma única avaliação.

Na maioria dos órgãos públicos, existem juntas médicas ou serviços exclusivos que funcionam em separado da área assistencial e de promoção à saúde. Avaliam-se os impedimentos, as incapacidades e não existe olhar para as habilidades ou possibilidades. As opções restringem-se ao apto ou inapto, ao capaz ou incapaz,

inválido ou não. A gama de situações intermediárias possíveis que aparecem no momento da avaliação da capacidade para o trabalho encontra dificuldades legais ou operacionais para a sua implementação, como mudar de função ou de local de trabalho, restringir atividades, requalificar ou colocar o servidor em atividade mais condizente com a habilidade e não com a limitação.

A perícia médica, embora seja um ato médico, não pode ser considerada como ação de saúde. Esta consiste em intervenção no processo saúde-doença, seja como assistência individual, para curar, reparar ou amenizar um sofrimento, incluindo os exames, o uso de medicamentos e equipamentos e de todos os tipos de terapia ou reabilitação, seja como prevenção coletiva de danos, incluindo atividades de educação e comunicação.

Na atividade pericial, não há o aspecto fundamental da ação: a intervenção. O médico, na função de perito, não aplica o seu saber para alterar a relação saúde-doença e auferir uma solução ao problema de saúde. Os seus conhecimentos estão a serviço de outros interesses, como o de assegurar o exercício de um direito, de esclarecer alguma questão legal ou de defender o interesse público (Estado).

Embora na perícia não exista a escolha do médico, o periciado cria a expectativa de certo envolvimento. Como diz Lacaz (1997), “Todo aquele que procura o médico, busca também amparo e proteção”. É difícil para o doente, mesmo na condição de periciado, compreender que o perito é um médico que não faz ação de saúde, que lhe vai examinar, porém sem proximidade.

A relação perito-periciado é, em sua essência, de natureza conflituosa, porque há direitos, deveres e interesses nem

sempre convergentes, situação que favorece certa frieza na relação, que, por vezes, torna-se desagregada, desconfiada e afetivamente alterada por uma imagem entre o tirano e o simulador, num tipo de situação em que o periciado não entende a função do perito e este não reconhece o direito do periciado.

Os serviços de perícia médica em que o conflito é a regra criam rotinas estafantes e estruturam espaços físicos com

“A administração pública, como privilegia a lógica do controle burocrático da assiduidade, requisita muito a intervenção da unidade de perícia médica para ‘resolver o problema’ da ausência ao trabalho”

barreiras. Cada caso de simulador descoberto confirma generalizações e visões parciais, que consolidam a concepção do servidor burlador. A administração, por outro lado, espera da perícia certo controle sobre o corpo do trabalhador, de forma a não dificultar o funcionamento da organização pela ausência ao trabalho.

Avaliar a capacidade para o trabalho é uma atividade complexa que, com

freqüência, gera dúvidas e requer do perito habilidades para abordagem particularizada, que relacione indivíduo, patologia e seu trabalho. O que separa um bom exame pericial de um enquadramento administrativo é quando o primeiro está fundamentado numa interpretação ponderada da anamnese (história clínica), num exame clínico criterioso, em conhecimentos técnicos atualizados de clínica médica e de epidemiologia, para entender o perfil do adoecer na categoria do periciado, em parâmetros ou protocolos técnicos e em informações, que preservem princípios éticos, do médico assistencialista, de especialistas médicos, de outros profissionais da área da saúde e do gerente. É esse conjunto que deve ajudar a formar o parecer do perito, pois o fato de o trabalhador apresentar limitação ou doença não constitui caso de incapacidade ou invalidez, assim como o bem-estar não significa ausência de doença.

A análise pericial tem de estar focada no estado geral de cada indivíduo, para entender a repercussão da patologia no seu processo singular. Forattini (1996) conceitua de forma clara a relação particular do ser humano e o seu adoecer, ao dizer que

“[...] o desenvolvimento da personalidade torna cada indivíduo único ou, se for preferido dizer, uma tentativa não repetida da biosfera. A noção de estado normal encontra-se claramente sujeita a características próprias do organismo e que são essencialmente variáveis. Dentro dessa gama de variações é que está incluída a normalidade, tanto física como fisiológica”.

A essas, pode-se acrescentar a normalidade psicológica, contemplando, assim,

um espectro ainda maior de problemas para a avaliação pericial.

A perícia médica configura, de fato, uma relação diferenciada na saúde, até mesmo o sigilo médico constitui uma exceção quando se trata de perícia (Código de Ética Médica, art. 102, e Código Penal, art. 19, inciso III). O perito, por dever de ofício, responde à administração pública revelando informações, porém não deve sujeitar-se a demandas administrativas que se contraponham a seu parecer, até porque o perito deve satisfação ao preceito jurídico da autotutela, ou seja, o perito é um servidor com autoridade constituída para chamar a si a responsabilidade de corrigir o ato sob sua alçada.

A desobrigação do sigilo, entretanto, não significa permissão para fazer divulgação. O perito deve revelar à administração somente dados estritamente necessários para garantir o exercício de um direito do trabalhador ou a defesa da coisa pública. O princípio é de que o perito age em defesa da coisa pública e não contra o periciado.

Os peritos devem agir com isenção e com base em parâmetros técnicos. A parametrização da perícia médica, por meio de protocolos técnicos, oferece aos peritos padrões científicos mais objetivos no momento da avaliação individual, diminuindo a influência dos aspectos subjetivos e pessoais no exame pericial, que comprometem a qualidade da atividade. O exame médico fundamentado em protocolos possibilita o uso pelos peritos dos mesmos critérios para todos os periciados, respondendo, assim, ao princípio da equidade e oferecendo também amparo técnico e legal para a defesa da decisão pericial.

Cabe destacar que os protocolos técnicos não constituem um código de posturas rígidas e devem fomentar um

debate técnico permanente que contemple as atualizações e os avanços da medicina. Ao mesmo tempo, a publicidade dos parâmetros técnicos, com acesso igual a todos os interessados, proporciona transparência saudável à atividade pericial, visto que o conhecimento prévio dos procedimentos a que o periciado será submetido e dos critérios periciais utilizados pelos médicos diminui conflitos atinentes ao resultado da perícia.

A gestão da atividade pericial deve valorizar aspectos relacionados aos parâmetros técnicos, à humanização e às políticas de informação, à capacitação do servidor público e à promoção à saúde, e não se deve confundir com a interferência burocrática que aparenta resultados imediatos, porém causa problemas, como readaptações funcionais, incapacidades precoces e aumento do custo com a assistência.

A questão da promoção à saúde do trabalhador público

Realizar ações de promoção à saúde, de forma contínua e sistemática, constitui grande desafio para o serviço público, que incorporou a questão da perícia médica como obrigação e da assistência médica como necessidade, porém não entende, não sabe como fazer ou não prioriza a prevenção de doenças, reduzindo a intervenção a mecanismos de controle ao absenteísmo.

A promoção à saúde é definida pela Organização Mundial de Saúde como “[...] o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo [...] para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social, os

indivíduos e grupos devem identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente” (CARTA DE OTTAWA, 1986).

A promoção à saúde do trabalhador constitui-se de ações que visam a sensibilizar os trabalhadores para a adoção de práticas saudáveis, individuais e coletivas no ambiente de trabalho. Inclui a busca ativa de doenças¹, a adoção de medidas preventivas e a capacitação para que trabalhadores possam atuar na melhoria da sua qualidade de vida e na do trabalho. A promoção à saúde compreende organizar informações, promover a formação e criar mecanismos de comunicação, pensando na intervenção.

Atuar em promoção à saúde do trabalhador requer sair do foco da doença para o da saúde, significa construir ações que interfiram no ambiente e na organização de trabalho. Importante ressaltar que promoção à saúde não é um conjunto de receitas que devem ser observadas pelo trabalhador. Ela exige envolvimento e responsabilização de diversos atores: a administração, o gestor local, o corpo técnico, os trabalhadores e seus representantes.

Na área pública, a construção de políticas demanda uma relação possível e necessária entre as áreas de perícia, assistência e promoção à saúde. As informações produzidas na atividade pericial e na assistência constituem instrumentos privilegiados para o entendimento do perfil de morbimortalidade dos trabalhadores e para o desenvolvimento de ações de promoção à saúde. Os bancos de dados periciais e assistenciais podem fornecer informações importantes sobre as patologias mais comuns, por categoria, ou seja, quem adoece e de que se adoece (GASPARINI *et al.*, 2005). Por outro lado, a

relação entre perícia e promoção à saúde possibilita dar à atividade pericial um caráter de movimento, de intervenção sobre o processo de adoecimento, tirando, assim, a perícia de lugar passivo, situação, muitas vezes, angustiante para o perito.

A existência de informações é a primeira condição para a realização de ações de promoção à saúde que possam intervir sobre o adoecer com eficácia. Identificar trabalhadores que necessitam de medidas de apoio e os locais de trabalho que precisam de mudanças ambientais e organizacionais e estabelecer programas para restituir, melhorar ou manter a capacidade para o trabalho constituem o objetivo da promoção à saúde do trabalhador.

Consideram-se, neste trabalho, como ações de promoção à saúde do trabalhador: a inspeção, os levantamentos e as avaliações ambientais; a implantação e o apoio às Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipa); a realização de exames periódicos; as políticas de formação e capacitação em saúde e segurança no trabalho; as ações de educação e prevenção aos acidentes de trabalho; a criação de instrumentos regulares de comunicação, como revistas, boletins, informativos com temas relacionados à saúde e segurança no trabalho; as políticas de requalificação profissional para o servidor readaptado; as campanhas ou os programas de prevenção às doenças ocupacionais de maior prevalência, como as lesões por esforços repetitivos, os distúrbios da voz, as perdas auditivas induzidas por ruído; e a construção de serviços e políticas de prevenção dos distúrbios mentais e comportamentais.

Planejar e realizar ações de promoção à saúde requer a participação dos atores envolvidos. O gestor local, embora tenha responsabilidades legais pelo encaminhamento das questões relacionadas às

condições do ambiente de trabalho, tem, na maioria dos casos, pouca autonomia para resolver questões básicas de segurança, entretanto nas questões relativas à organização do trabalho ampliam-se as possibilidades.

O gestor que acompanha de perto o trabalho do servidor a ele subordinado consegue propor medidas negociadas de mudanças no ambiente de trabalho e, principalmente, na organização do trabalho diário, que valorizem o fazer de cada um, aglutinem-se em torno de projetos e estabeleçam vínculos que reforcem compromissos. Em contrapartida, os trabalhadores reduzidos a operadores de procedimentos simplificados incompatíveis com os seus desejos e potencialidades e submetidos a processos de trabalho que não possibilitam vínculos ou que menosprezam a importância do trabalho humano, sem espaço de participação, estão mais sujeitos ao adoecimento. “Regras e ordens sem envolvimento não funcionam nem no exército”, como disse Christophe Dejours no Seminário Internacional “O trabalho no século XXI”, realizado na Escola Politécnica/USP, em novembro de 2004.

A experiência da Prefeitura de São Paulo²

A experiência na área de saúde do servidor apresentada a seguir foi implementada na Prefeitura do Município de São Paulo, no período de janeiro de 2001 a dezembro de 2004, e integrou um conjunto de inovações de gestão implementadas pela Secretaria Municipal de Gestão Pública (SGP). Destacam-se dentre as iniciativas da SGP: a criação do Sistema de Negociação Permanente (SINP); a construção da Escola de Formação do Servidor; a implantação de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários, criando cargos largos; a descentralização da

gestão de pessoas; o estabelecimento de novo sistema de avaliação de desempenho; e a realização de um censo que atingiu 100.006 servidores.

Cabe ressaltar que a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) possui 132.909 servidores ativos (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2005), distribuídos por diversas funções, dispersos nos mais diferentes locais e expostos a inúmeros riscos à saúde. Realiza, por ano, cerca de 83 mil exames para licenças médicas e mais de 600 juntas de aposentadoria por invalidez. No período de 2001 a 2004, realizou 43.200 exames admissionais (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*).

A criação, no primeiro semestre de 2001, do Departamento de Saúde do Trabalhador Municipal (Desat), oriundo da unificação do Departamento Médico, de cunho basicamente pericial, com a Divisão de Engenharia e Segurança, que tinha como demanda principal a concessão de adicionais de insalubridade, constituiu-se na primeira iniciativa de integrar ações de promoção à perícia médica. Criou-se, ao lado da Divisão de Perícias Médicas, uma Divisão de Promoção à Saúde e uma de Epidemiologia e Informação.

A inauguração de unidades descentralizadas do Desat, em conjunto com o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), funcionando com atendimento em clínica médica, ginecologia, pediatria e odontologia, ampliou a relação para além da perícia e da promoção à saúde, incluindo, assim, a área de assistência médica.

O projeto de mudanças contou com o apoio de consultorias, de técnicas de planejamento estratégico e de um portal eletrônico para acompanhamento dos projetos.

Os quatro projetos que nortearam o Desat, no período de 2001 a 2004, foram:

- 1) Humanização, agilização e transparência dos procedimentos;
- 2) Descentralização de atividades e serviços;
- 3) Implementação de ações de promoção à saúde do servidor municipal;
- 4) Formação e capacitação em saúde do trabalhador.

Humanização

A humanização do atendimento em saúde na rede pública é sempre um desafio e, tratando-se de perícia médica, adquire dimensões maiores. A implantação desse projeto requereu mudanças em práticas consolidadas, o estabelecimento de novas rotinas, a movimentação de peritos, a implementação de novas tecnologias e de políticas de informação e comunicação, a constituição de fóruns de decisão e, principalmente, a capacitação dos recursos humanos do departamento.

Destacam-se as seguintes medidas:

- *Agendamento telefônico das perícias*, que eliminou deslocamentos desnecessários e a falta ao trabalho motivada por procedimentos administrativos.
- *Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU)*, que possibilitou o fornecimento de informações seguras e rápidas dos procedimentos a serem observados pelas unidades de RH e pelos servidores.
- *Acolhimento do ingressante*, realizado em grupo por equipe multiprofissional, fornecendo informações sobre exames médicos de ingresso e atividades realizadas pelo Desat. Foram acolhidos 28.557 ingressantes até dezembro de 2004.
- *Melhoria das condições de trabalho*, realizada pela instalação de unidades novas e reformadas, com móveis novos e consultórios segundo os padrões das normas sanitárias

(pia, piso lavável e metragem parametrizada). A mudança da sede central, local de difícil acesso, para o centro da cidade constituiu um marco do novo departamento.

Transparência

Uma das principais queixas da administração e dos servidores em relação ao antigo Departamento Médico referia-se a falta de transparência, expressa no desconhecimento quanto aos critérios utilizados no momento da avaliação pericial, na falta de uniformidade da atividade técnica, no desconhecimento de procedimentos internos e na dificuldade de acesso às informações periciais.

As medidas tomadas foram:

Protocolos médicos de ingresso, licenças médicas e aposentadoria por invalidez

Os protocolos foram construídos com a contribuição de diversos especialistas em diversas áreas e foram consultados documentos técnicos atualizados e normas de outros países, o que se somou à experiência adquirida pelos peritos ao longo de vários anos no Departamento Médico pericial.

Foram publicados, no *Diário Oficial do Município* (Protocolo Técnico..., 2002, 2003, 2004), os parâmetros utilizados na avaliação da perícia médica, explicitando quais os principais critérios de inaptidão nos exames admissionais, nas concessões de licenças médicas e nas aposentadorias por invalidez.

A inexistência de parâmetros técnicos favorecia interpretações baseadas na experiência de cada médico perito, dificultando tratamento equânime e gerando insegurança e desconfiança. A elaboração dos protocolos vem possibilitando a uniformização de procedimentos ao se estabelecerem critérios mais objetivos e técnicos na avaliação da capacidade laborativa.

Cabe ressaltar que a existência de protocolos não é garantia de uniformização de procedimentos. A implementação dos protocolos no dia-a-dia é um processo que requer constante sensibilização dos peritos, para que, sem ferir a autonomia, sejam respeitados os critérios coletivizados, assim como seja realizada uma constante atualização.

Apoio de outros profissionais na avaliação médico-pericial

As informações fornecidas por outros profissionais não médicos ajudaram a qualificar a perícia do Desat, com destaque para a avaliação fonoaudiológica nos distúrbios da voz dos educadores, a indicação do Centro de Orientação e Apoio Profissional (Coap), nos casos de readaptação funcional, e as sugestões do Grupo de Orientação Terapêutica em Saúde Mental, nos casos que envolvem distúrbios mentais e comportamentais.

Manual de orientações em saúde do trabalhador municipal

A publicação na internet desse manual com informações sobre serviços, legislação e procedimentos do Desat favoreceu a visibilidade dessas informações e agilização dos serviços.

Divisão de epidemiologia e informação

A criação desse setor possibilitou a edição de boletins epidemiológicos e a organização de bancos de dados mais confiáveis, resultando na melhoria da qualidade da informação fornecida para a administração, para as unidades de recursos humanos, para os sindicatos e para os servidores.. Destaca-se a criação do banco de dados da aposentadoria por invalidez e o de promoção à saúde, além da qualificação do banco da readaptação funcional.

Agilização

Redução do tempo de tramitação dos processos de aposentadoria e de readaptação funcional

Com o foco no resultado, em contraposição ao foco no processo, diversas medidas organizacionais foram tomadas no intuito de agilizar a realização de juntas médicas. No período de janeiro de 2001 a janeiro de 2004, a tramitação dos processos de aposentadoria reduziu-se de 120 dias para 47 dias e os de readaptação, de 90 para 47 dias (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*).

Mudanças na legislação

No período de 2001 a 2004, na Prefeitura do Município de São Paulo, ocorreu profunda revisão e atualização da legislação pericial, que era baseada principalmente na exceção e na influência administrativa nas juntas médicas. Dessa legislação, destacam-se os decretos de licença médica, ingresso e insalubridade (SÃO PAULO (Município). Decretos... 2001, 2002, 2003, 2004) e as leis de instituição da Cipa (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes) e de aposentadoria por invalidez (SÃO PAULO (Município) Lei... 2001, 2002b), além de diversas portarias.

Revisão de processos de trabalho e de fluxos

Foi feita ampla movimentação de pessoal objetivando a introdução das novas diretrizes e a instalação de novos serviços. Saíram do departamento 203 funcionários e entraram 128 funcionários, principalmente de outras categorias da área da saúde para contrabalançar o poder médico. O departamento, que tinha, em janeiro de 2001, um total de 349 funcionários, passou a ter, em dezembro de 2004, 274 funcionários – redução de 22% (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*).

O Desat realizou também uma revisão nos fluxos de papéis e informações, que

resultou em racionalização de procedimentos, eliminação de retrabalhos e desativação dos serviços ociosos (RX, laboratório, EEG), com repasse dos aparelhos para a Secretaria Municipal de Saúde.

Informatização

Foi instalada, nos diversos setores do departamento, a rede eletrônica da prefeitura associada à aquisição de

“O acesso às informações constitui a primeira grande dificuldade no serviço público para o desenvolvimento de ações de saúde do trabalhador, visto que não existem dados consolidados sobre a saúde dos trabalhadores públicos”.

equipamentos; a relação de um computador para cada 16 servidores passou a ser de 1 para cada 3 (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*).

Melhoria no relacionamento com os usuários

Realização de cursos na área de atendimento ao público, eliminação de barreiras físicas (balcões e guichês), ampliação do horário de atendimento e melhoria da

qualidade da informação e da orientação prestada aos usuários foram algumas das medidas tomadas.

A redução de chefias intermediárias e a constituição de assessorias (jurídica, de RH e de projetos) favoreceram a aproximação dos usuários com o nível decisório e facilitou a negociação de conflitos. Ao mesmo tempo implantaram-se medidas de apuração e punição de fraudes; anulou-se legalmente, por exemplo, o ingresso de servidores porque foi constatada omissão ou falseamento de informação médica.

Relação com outros órgãos

Adotou-se uma política de aproximação com as unidades de RH, com os gestores locais e com as entidades sindicais, favorecendo a troca de informações e a redução de conflitos. Vários eventos, como oficinas e reuniões, foram realizados.

Descentralização de atividades e serviços

O projeto de descentralização do Desat integrou o projeto de descentralização da Secretaria de Gestão Pública e da prefeitura, que culminou com a criação de 31 subprefeituras. O departamento ofereceu aos gestores a opção de gerenciarem as licenças médicas de curta duração (Decreto nº 42.756/02, alterado posteriormente, em julho de 2005) e repassou a concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade, ficando para o departamento o caráter de instância recursal e normatizadora.

Foi instalado um posto do Desat no Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM) para regularizar prontamente a situação funcional dos usuários desse hospital. Foram criadas três unidades próprias nas regiões sul (Santo Amaro), leste (São Miguel Paulista) e norte (Santana),

todas integradas com HSPM, responsável pela assistência médica.

Implementação de ações de promoção à saúde do servidor municipal

Realizar ações de promoção à saúde do servidor na rede municipal constituiu-se no maior desafio do Desat, principalmente pelo fato de a rede pública não possuir uma cultura de saúde do trabalhador.

Dentre as ações desenvolvidas na área de promoção à saúde, destacam-se: a criação do Centro de Orientação e Apoio Profissional (Coap), os projetos de intervenção nos ambientes de trabalho, a campanha de sensibilização vocal “A voz é meu instrumento”, destinada aos professores, a criação do Grupo de Orientação Terapêutica em Saúde Mental (GOT), a realização de exames periódicos, as análises dos acidentes graves e fatais, as ações de formação e capacitação em saúde do trabalhador e a assessoria às Cipas.

Centro de Orientação e Apoio Profissional

O Centro de Orientação e Apoio Profissional (Coap) foi criado para atender principalmente aos readaptados por problemas de saúde, que somavam, na Prefeitura do Município de São Paulo, 5.993 servidores (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2005). As ações dirigiram-se principalmente aos portadores de distúrbios osteomusculares, transtornos mentais e distúrbios relacionados à voz, que se encontravam subaproveitados e estigmatizados. O Coap foi constituído com uma equipe técnica multidisciplinar para prestar apoio também às unidades locais, aos recursos humanos e à perícia médica do Desat.

O Coap foi estruturado para orientar e apoiar servidores por meio de atendimento individual e grupal. Organizaram-se grupos de acolhimento, de orientação

inicial, de orientação vocal e postural com o objetivo de esclarecer o processo de readaptação, acompanhar o retorno do servidor para sua unidade, propiciar a troca de experiências, orientá-los quanto aos cuidados para a manutenção da saúde vocal e cuidados posturais nas atividades da vida diária e no trabalho. Os casos de saúde mental foram encaminhados para o G.O.T.

Ao Coap coube orientar e apoiar as unidades de recursos humanos e os gerentes, fornecendo informações sobre o processo de readaptação, formando interlocutores e visitando os locais de trabalho para assessorar na avaliação da atividade laboral e da adequação da relação trabalho-incapacidade.

Ao Coap coube orientar e apoiar também a perícia médica, oferecendo informações sobre o relacionamento dos servidores na unidade de trabalho e fornecendo subsídios para a avaliação e a revisão dos laudos médicos, visando a adequações.

Destaca-se que o Coap criou uma rede de 163 interlocutores, distribuídos pelas 31 subprefeituras existentes à época de sua criação e, no período, realizou 3.787 atendimentos (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*).

Projetos de intervenção nos ambientes de trabalho

Os projetos foram elaborados com os objetivos de:

- conhecer os ambientes e as situações de trabalho e identificar os riscos à saúde;
- avaliar a saúde e propor medidas de prevenção individuais e coletivas;
- implantar as Comissões Internas de Prevenção de Acidentes;
- sensibilizar gerentes e trabalhadores para a prevenção de acidentes e doenças relacionados com o trabalho.

A metodologia baseou-se em: levantamento epidemiológico e bibliográfico, reuniões com trabalhadores e gerentes, visitas aos locais de trabalho, análise das atividades desenvolvidas e dos riscos (quantitativa e qualitativa), realização de exames médicos periódicos, aplicação de questionários, palestras e sensibilização para a Cipa, elaboração de um relatório final para os gerentes e representantes dos servidores e uma devolutiva, por meio de reunião, para os trabalhadores.

Os projetos foram desenvolvidos em diversos locais da prefeitura, priorizando-se os processos de trabalho com maiores riscos à saúde dos trabalhadores e aqueles que, por demanda espontânea, solicitaram intervenção do Desat. Destaca-se a realização dos projetos envolvendo trabalhadores da Usina de Asfalto, da Guarda Civil Metropolitana, da Educação, do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu), do Centro de Zoonoses e de várias subprefeituras, atingindo um total de 6.468 servidores.

Os relatórios³ (SÃO PAULO (Município). *Relatórios...*) revelaram diversas situações de risco e apontaram sugestões. Na usina de asfalto, por exemplo, 43% dos exames audiométricos estavam alterados. No Samu, entre os 715 trabalhadores que realizaram exames periódicos, foram encontradas 370 alterações de saúde, com destaque para 139 alterações auditivas, o que redundou na emissão de 62 Comunicações de Acidentes de Trabalho (CAT), principalmente nos motoristas e auxiliares de enfermagem que trabalhavam nas ambulâncias.

O projeto da Guarda Civil Metropolitana (GCM) atingiu 1.381 servidores em 10 unidades, de um total de 5.722 servidores. A categoria da GCM é a com maior índice de acidente de trabalho da

prefeitura (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2004a). O relatório final e os dados epidemiológicos sinalizaram agravos importantes à saúde física e mental. Esse relatório apresentou propostas de curto, médio e longo prazo, com destaque para: o revezamento nos locais mais penosos, a programação de atividades físicas e de lazer, o apoio psicológico nos casos pós-traumáticos, a necessidade de apoio institucional e jurídico aos guardas e familiares, a revisão do trabalho hierarquizado, entre outras. Cabe destacar que foi criada na GCM uma Divisão de Saúde, com equipe multiprofissional, para desenvolver ações no campo da saúde mental e da readaptação funcional. Realizou-se a compra de equipamentos de proteção individual, de armas e de viaturas equipadas, medidas essas sugeridas no relatório final.

Campanha de prevenção

A campanha “A voz é meu instrumento” foi dirigida aos educadores da rede municipal de ensino, numa parceria do Desat, da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia e do Conselho Regional de Fonoaudiologia/SP. Contou com a participação de 52 fonoaudiólogas e os dados registraram o envolvimento de 17 subprefeituras, 51 pólos de educação, 282 encontros, 5.045 participações de educadores e 6.723 questionários de pesquisa respondidos (MANZONI; SOUZA 2004).

A campanha, realizada em 2003 e 2004, teve como estratégia a formação de grupos de educadores em três encontros de 90 minutos cada. Realizada de forma regionalizada, teve como conteúdo temas relacionados à saúde vocal (produção vocal, cuidados com a voz e exercícios) e à saúde do trabalhador (fatores de risco e prevenção).

O material educativo produzido ajudou na promoção de discussões sobre os

ambientes e as condições de trabalho nas escolas. Os resultados avaliados pelos questionários foram publicados e revelaram, segundo Manzoni e Souza (2004), que “A campanha foi avaliada com satisfação e despertou um forte sentimento de valorização profissional entre os mesmos [...] 67% tem ou já tiveram alteração na sua voz”. Nesse sentido, Souza e outros (2004) ilustram: “os professores relatam maior conscientização quanto ao significado e importância da voz em suas vidas, especialmente na profissão”.

Constatou-se, de modo geral, que esses educadores tinham pouca informação sobre as questões relativas à saúde do trabalhador e muitas queixas sobre as condições de trabalho e a saúde vocal. Segundo Manzoni e Souza (2004), “70% nunca recebeu orientação sobre cuidados com a voz”.

Grupo de Orientação Terapêutica em Saúde Mental

Os distúrbios mentais e comportamentais vêm-se constituindo como um dos principais problemas de saúde do trabalhador (SILVA, 2000). Na Prefeitura de São Paulo, excetuando-se as licenças médicas por motivos cirúrgicos, os distúrbios mentais constituem a principal causa de afastamento do trabalho (SÃO PAULO (Município). *Boletim Epidemiológico*, 2004a).

A criação do Grupo de Orientação Terapêutica em Saúde Mental (GOT) foi uma iniciativa no sentido de intervir no processo de agravamento dos transtornos mentais e na prevenção dos transtornos pós-traumáticos. Com base em uma escuta qualificada, realizada por uma equipe multiprofissional, buscou-se sensibilizar o servidor para a importância de ele se tornar sujeito do seu tratamento, apropriando-se dos recursos disponíveis para a recuperação

de sua saúde, o que possibilitou a reconfiguração de sua relação com o trabalho.

O GOT foi criado para atender prioritariamente os servidores sem assistência terapêutica, os que estavam em primeira licença por problemas psiquiátricos, os que foram vítimas de algum tipo de violência, como assalto, estupro, assédio ou presenciaram atos de violência e desenvolveram algum tipo de distúrbio pós-trauma. Foi estruturado o atendimento individual e em grupo, sem assistência medicamentosa. As visitas aos locais de trabalho e aos serviços de assistência psiquiátrica integraram o conjunto de atividades. O grupo contou com uma supervisão clínica na tentativa de aprimorar o atendimento e reduzir o sofrimento da equipe técnica.

O GOT realizou, no período, 1.670 atendimentos (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*). A observação dos técnicos do GOT e do Coap é que os servidores que tiveram o apoio do grupo possuíam mais recursos para retorno mais rápido às suas funções.

Exames médicos periódicos

O Desat, no período de 2001 a 2004, realizou ou supervisionou 11.138 exames periódicos (SÃO PAULO (Município). *Balanço 2001-2004*). A avaliação foi baseada em protocolos previamente elaborados, de acordo com as funções exercidas e os riscos aos quais estão expostas as populações estudadas. Constaram dos exames avaliação clínica, exames de acuidade visual, audiometria (nos casos expostos ao ruído), vacinação e outros exames laboratoriais, variando conforme a categoria examinada ou a critério médico.

Todos os casos sugestivos de acidente de trabalho e/ou doença profissional foram orientados para a abertura de

Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e avaliados pelo referido setor do Desat. Os pacientes que apresentaram alterações por ocasião da avaliação foram encaminhados para tratamento no HSPM, em hospitais do SUS ou de convênios, etc. Nos casos de inaptidão do servidor, foram concedidos a licença médica, o agendamento para readaptação funcional ou a aposentadoria, conforme o caso.

Ao final da avaliação, foi emitido o Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) e fornecida a análise dos dados obtidos para a implantação de programas de promoção, de acordo com o perfil epidemiológico encontrado.

A realização de exames periódicos ajudou a identificar, precocemente, inúmeras alterações de saúde e confirmou a importância dessa atividade de prevenção, porém o número de servidores atingidos ainda é muito baixo e não respeita a periodicidade necessária.

Investigação dos acidentes graves e fatais

Com o objetivo de atuar na prevenção dos acidentes de trabalho, o Desat montou um grupo multiprofissional para atender os casos de acidentes graves e fatais. O grupo atendeu aos chamados fazendo visita aos locais onde haviam ocorrido os acidentes e, através do método de investigação da árvore de causas, montou relatórios identificando fatores relacionados aos acidentes e indicando medidas de prevenção a novos acidentes.

Formação e capacitação em saúde do trabalhador

Concretizou-se um grande investimento na área de formação e capacitação em saúde do trabalhador, tanto para os trabalhadores da prefeitura em geral quanto para os servidores do próprio Desat.

A capacitação e o aprimoramento técnico foi um pilar na estratégia do Desat. Criou-se uma equipe multiprofissional responsável para elaborar ações em educação e uma assessoria de recursos humanos, porém estabeleceu-se que a formação é uma responsabilidade de todos os setores do departamento.

Dentre as diversas ações de formação realizadas no período de 2001 a 2004, destacam-se a capacitação de 1.027 “cipeiros”, de 41 turmas do Curso de Formação de Cipa, e a organização de três Seminários de Saúde do Trabalhador Municipal (Sesat), com palestrantes de vários estados brasileiros e a participação de 1.282 participantes. A capacitação foi proporcionada por meio de seminários, cursos, oficinas e ciclos de palestras e atingiu 5.984 trabalhadores (SÃO PAULO (Município). *Balanco 2001-2004*).

Somam-se a essas iniciativas as oficinas de readaptação funcional e de metodologia em saúde do trabalhador, os ciclos de palestras sobre qualidade de vida, os cursos do Programa de Preparação para a Aposentadoria (PPA) e os Encontros de Cipas.

A programação de palestras, seminários e oficinas exclusivamente para os servidores do Desat, assim como a gestão compartilhada por meio de um conselho e de um colegiado fizeram parte das iniciativas de criação de identidade conceitual e envolvimento dos servidores nos projetos por eles executados. Estimulou-se o trabalho em equipe como estratégia para a divisão de responsabilidades.

O investimento maciço em informática, com a montagem de sala de aula equipada com computadores, no próprio departamento, com cursos ministrados pela Prodam, empresa responsável pela gestão de serviços de informática na

prefeitura e que atingiu 442 participações, ajudou na modernização do departamento contra o modelo normativo e serviu como estratégia para a integração entre os diferentes níveis funcionais.

Os servidores do Desat foram constantemente estimulados e liberados para participar das atividades de formação, além de convidados a integrar o planejamento das ações cotidianas, desenvolvendo-se, assim, um processo de educação permanente com temas técnicos e conceituais em saúde do trabalhador.

Desat – uma observação, uma análise

As ações implementadas no Desat da Prefeitura do Município de São Paulo, no período de 2001 a 2004, foram de caráter estrutural e constituíram outro paradigma. O departamento deixou de ser um órgão pericial com foco na seleção e controle, para se tornar um órgão pericial com parâmetros técnicos, realizador de ações de promoção à saúde e gerenciador de informações epidemiológicas dos fatores causadores de adoecimento. Um órgão modernizado e com relações com outros órgãos da prefeitura, principalmente com as unidades de Recursos Humanos e com o Hospital do Servidor Público Municipal, responsável pela assistência médica.

Dados coletados no Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU), na caixa de sugestões e na pesquisa de opinião realizada em 2003 revelaram que houve sensível melhora nas relações interpessoais entre funcionários e usuários, especialmente entre médicos e usuários, apesar da natureza essencialmente conflituosa da perícia médica (SÃO PAULO (Município). *Balanco 2001-2004*).

A descentralização facilitou o acesso dos servidores, agilizou a concessão de direitos e possibilitou a atuação sobre

ambientes e condições de trabalho, ao mesmo tempo que ajudou no redesenho do papel do nível central.

As ações de prevenção e promoção à saúde foram importantes no diagnóstico da situação de trabalho de diversos locais e de algumas categorias, assim como na sensibilização e no envolvimento de servidores. Privilegiou-se uma intervenção participativa, estimulou-se um olhar para a proteção coletiva e investiu-se em ações educativas e em parcerias com as unidades de recursos humanos, com o HSPM e com os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador.

As ações de promoção à saúde tiveram bom conteúdo, entretanto abrangeram um número insuficiente de servidores, comparando-se com o número total da prefeitura. A morosidade administrativa e a incompreensão de alguns gestores constituíram outros fatores limitantes à implementação de mudanças na organização do trabalho e implantação de medidas coletivas de proteção à saúde dos servidores. Evidenciou-se que promover a saúde no serviço público requer ampla parceria entre gestores e servidores, que, no caso da Prefeitura do Município de São Paulo, são o Departamento de Saúde, as subprefeituras, as secretarias, os gestores, os servidores e os sindicatos.

As iniciativas implementadas pelo Coap na área de readaptação funcional foram importantes e ajudaram servidores, perícia e gestores. Ficou o desafio da implantação de um projeto de requalificação profissional e a alteração na legislação para regularizar o exercício de outras atividades por servidores com limitações de saúde.

As principais questões que merecem tratamento mais adiante referem-se ao modelo de assistência médica, ainda centrada no HSPM e à implantação de política de atenção à saúde do trabalhador,

consubstanciada em um projeto com atribuições definidas entre o Desat, os gestores, os servidores e suas representações.

Por fim, cabe ressaltar que as mudanças não ocorreram sem reações de parte dos funcionários do departamento, em especial de alguns setores da perícia, e de alguns gestores em diversos níveis. O envolvimento do corpo gerencial e de boa parte dos servidores do Desat com o projeto, o estabelecimento de regras negociadas e o apoio da administração da Secretaria de Gestão Pública foram decisivos para as realizações previstas no projeto e a sua conseqüente exequibilidade.

O Desat mudou de nome e de direção no primeiro semestre de 2005 e chama-se atualmente Departamento de Saúde do Servidor (DSS). Várias iniciativas permaneceram como: o Centro de Orientação e Apoio Profissional, o Grupo de Orientação Terapêutica em Saúde Mental, as unidades descentralizadas, alguns projetos de promoção à saúde, os protocolos técnicos periciais, a campanha “A voz é meu instrumento”, entre outras, o que pode gerar outros impactos em médio prazo.

Cabe ressaltar que a mudança registrada na legislação de licença médica de curta duração, em julho de 2005, voltando a centralizar no departamento todo e qualquer tipo de licença, possibilita um retrocesso ao controle burocrático, desqualifica a atividade pericial médica, reforça preconceitos, retira do gestor a possibilidade de intervir na ausência ao trabalho e produz efeitos mediatos na readaptação funcional e nos afastamentos prolongados.

Considerações finais

A saúde e o adoecer são resultantes de um complexo processo de fatores individuais (genética, hábitos e estilos de

vida) e coletivos (família, sociedade e trabalho), assim como do acesso aos serviços e recursos tecnológicos de saúde. No âmbito do trabalho, os aspectos relacionados às políticas de gestão (ritmo, intensidade, jornada, valorização, estilo gerencial, entre outros) estão-se tornando mais determinantes para a saúde que as condições físicas ambientais em que a tarefa se desenvolve.

Na sociedade atual, a vida do homem está cada vez mais presa, pelo corpo e, principalmente, pela mente, ao trabalho, com sensações que variam da satisfação ao ódio, do vício ao desprezo. O sentido do trabalho para cada trabalhador está relacionado a aspectos da subjetividade, não é, portanto, um valor inerente a cada função, é uma construção que acaba por conferir um significado simbólico. O fato de o trabalho ser público ou privado, criativo ou alienado, de ter uma gestão participativa ou autoritária pode influenciar no adoecimento.

Sobre a relação do homem com seu trabalho, Carneiro (2000) afirma:

“O que possibilita uma relação complementar do homem com o seu trabalho é o fato de este poder ter um sentido individual e social, que transcenda a produção do objeto em si ou o seu valor de uso ou de troca. É necessário, portanto, que o trabalho atenda às necessidades subjetivas do indivíduo e responda aos princípios éticos do coletivo”.

Patologias como as lesões por esforços repetitivos, as alterações da voz, os distúrbios mentais e comportamentais, as disfunções gástricas e cardiovasculares e mesmo os cânceres relacionam-se cada vez mais a fatores organizacionais. Os efeitos

da organização do trabalho sobre a saúde do trabalhador no mundo globalizado ainda estão por ser devidamente pesquisados. Sobre isso alerta-nos Assunção (2003): “A organização do trabalho, ao atingir o indivíduo, modifica a sua maneira de enfrentar os riscos e traz efeitos sobre a saúde ainda não perfeitamente conhecidos ou dimensionados”.

Numa sociedade em que as pessoas não podem adoecer e os servidores são tidos como favorecidos, a ausência ao trabalho, mesmo por motivo de doença, assume uma conotação de privilégio. Mas o grande incômodo com a doença é que, na verdade, ela é reveladora da limitação e da finitude humana e, portanto, deve ser negada para que a instituição apareça como saudável, saneada, bem administrada e com baixo índice de ausência ao trabalho.

A gestão de equipamentos públicos requer qualidades no trato com o outro, exige capacidade para negociação permanente e uma disposição constante para mudanças. A apropriação pelo gestor do tema saúde do trabalhador pode-se tornar importante estratégia, pois possibilita uma intervenção qualificada no absenteísmo, na motivação e no envolvimento dos trabalhadores com o seu fazer e na diminuição dos impactos do adoecer na vida do servidor e da instituição.

O trabalho em que o trabalhador se reconhece como criador ou como parte integrante produz menos adoecimento. As instituições rígidas, com processos criativos reprimidos e baseados na obediência, são frequentemente geradoras de sofrimentos decorrentes de exigências maiores que os instrumentos pessoais de adaptação e defesa. Espaços coletivos de participação, comunicação e escuta entre chefias, entre chefias e funcionários e entre o serviço e

seus usuários possibilitam a formação de vínculos que geram responsabilização a partir de significados.

Gerenciar ações de saúde do trabalhador público pode constituir-se em apoio para a política de recursos humanos, ao propiciar uma aproximação entre gestor e

servidores que possibilite um melhor conhecimento dos principais riscos à saúde, uma discussão sobre as prioridades de investimentos e a implementação de ações de promoção à saúde.

(Artigo recebido em dezembro de 2005. Versão final em março de 2006)

Notas

¹ A busca ativa de doenças requer a investigação de sinais e sintomas precoces, assim como, diagnosticar doença em seu estágio inicial para fins de prevenção de agravamentos ou reparação.

² A maior parte das informações consta do *Balanço 2001-2004* do Desat. Os dados colhidos nos boletins epidemiológicos do Desat, as pesquisas diretas nos bancos periciais e no Cubo Fopag (folha de pagamento) e as informações do Serviço de Atendimento ao Usuário (SAU) completaram as informações.

³ O projeto específico resultou num relatório elaborado pela equipe da Divisão de Promoção, mimeografado, que foi entregue ao gestor e aos trabalhadores.

Referências bibliográficas

ASSIS, Simone. Estresse e Sofrimento mental: uma bomba prestes a explodir. In: MINAYO, M^a Cecília; SOUZA, Edinilsa (Org.). *Missão Investigar*. entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2003.

ASSUNÇÃO, Ada A. Uma contribuição ao debate sobre as relações saúde e trabalho. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1005 - 1018, 2003.

BRANT, Luiz C.; DIAS, Elisabeth C. Trabalho e sofrimento em gestores de uma empresa pública em reestruturação. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 942-949, jul./ago., 2004.

CARMO, José C. et al. Acidentes do trabalho. In: MENDES, René (Org.). *Patologia do trabalho*. Rio de Janeiro: Ateneu, 1995.

CARNEIRO, Fátima A. A. *Condições de trabalho do agente de saúde pública da Sucam (1964-1990), Funasa (1991-2001): uma questão de saúde do trabalhador e coletiva*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

CARNEIRO, Sérgio A. M. *Trabalho e violência: relação de proximidade. Violência a trabalhadores durante jornada de trabalho, na zona norte de São Paulo, em 1998*. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CARTA DE OTAWA – 1986. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. IEC. *Promoção da saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1996.

CODO, Wanderley. A arte de não fazer. O funcionário público faz o que precisa ser feito? In: CODO, Wanderley; JAKES, M. G. *Saúde mental e trabalho: leituras*. v. 1. Petrópolis: Vozes, 2001.

DIAS, Elizabeth. *A atenção à saúde dos trabalhadores no setor saúde (SUS), no Brasil: realidade, fantasia ou utopia?* 1994. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Campinas.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. Trad. de Paraguay A. I. e Ferreira L. L. 3. ed. revista. São Paulo: Cortez, 1988.

DURAND, José C.; BELTRÃO, Ricardo E. V. Recensear funcionários públicos: uma necessidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n. 2, p. 185-198, 1994.

FERNANDES, Rita C. P. et al. Trabalho e cárcere: um estudo com agentes penitenciários da região metropolitana de Salvador/Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 807-816, maio/jun., 2002.

FORATINNI, Oswaldo. *Epidemiologia geral*. 2. ed. São Paulo: Artes Médicas, 1996.

FRANÇA, Bárbara H. *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Funcionário público: trabalhador como os outros? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 118, n. 2, p.199-212, 1994.

GASPARINI, Sandra M.; BARRETO, Sandhi M.; ASSUNÇÃO, Ada A. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p.189-199, maio/ago., 2005.

GEHRING JR., Gilson; SOARES, Stuart E.; CORRÊA Fº, Heleno. Serviços de Saúde do Trabalhador: a co-gestão em universidade pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 98-110, 2003.

LACAZ, Carlos. *Temas de medicina: biografia, doenças e problemas sociais*. São Paulo: Lemos, 1997.

MANZONI, Claudia T.; SOUZA, Thelma M. T. Promoção de Saúde. In: FÓRUM DE SAÚDE DO TRABALHADOR DE ARARAQUARA – DISTÚRBIOS DE VOZ RELACIONADOS AO TRABALHO, 1. 2004. *Anais...* São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo; Departamento de Saúde do Trabalhador Municipal, 2004.

NOGUEIRA, Roberto. Higiomania: a obsessão com a saúde na sociedade contemporânea. In: VASCONCELOS, Eymar (Org.). *A saúde nas palavras e nos gestos: reflexões da rede educação popular e saúde*. São Paulo: Hucitec, 2001.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 41.269, de 19 de outubro de 2001. Dispõe sobre a licença médica ao servidor.

_____. Decreto nº 41.270, de 19 de outubro de 2001. Dispõe sobre a licença maternidade.

_____. Decreto nº 41.285, de 24 de outubro de 2001. Dispõe sobre o exame médico de ingresso.

_____. Decreto nº 42.106, de 13 de junho de 2002. Dispõe sobre a licença médica ao servidor.

- _____. Decreto nº 42.180, de 11 de junho de 2002. Dispõe sobre o exame médico de ingresso.
- _____. Decreto nº 42.138, de 25 de junho de 2002. Dispõe sobre insalubridade e periculosidade.
- _____. Decreto nº 42.756, de 23 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a licença de curta duração.
- _____. Decreto nº 43.472, de 15 de junho de 2003. Dispõe sobre a licença de curta duração.
- _____. Decreto nº 45.667, de 29 de dezembro 2004. Dispõe sobre a licença médica/consolidada.
- _____. Lei nº 13.174, de 5 de setembro de 2001. Institui a Cipa na Prefeitura.
- _____. Lei nº 13.379, de 24 de junho de 2002. Dispõe sobre a licença maternidade especial.
- _____. Lei nº 13.383, de 3 de julho de 2002. Dispõe sobre a aposentadoria por invalidez.
- _____. Protocolo Técnico de Exames Admissionais. DOM, de 3.5.2002.
- _____. Protocolo Técnico de Licenças Médicas. DOM, de 27.7.2003.
- _____. Protocolo Técnico de Aposentadoria por Invalidez. DOM, de 16.12.2004.
- _____. *Relatório do Projeto Central de Comunicações/Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu)*. Desat/Divisão Técnica de Promoção à Saúde. Mimeografado.
- _____. Relatório do Projeto Guarda Civil Metropolitana. Desat/Divisão Técnica de Promoção à Saúde. Mimeografado
- _____. Relatório do Projeto Superintendência das Usinas de Asfalto. Desat/Divisão Técnica de Promoção à Saúde. Mimeografado.
- _____. SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Gestão Pública. Departamento de Saúde do Trabalhador. .
- _____. *Balanco 2001-2004*. São Paulo: 2004.
- _____. *Boletim Epidemiológico. Epidemiologia e Informação*, São Paulo, jan./fev., 2004a.
- _____. *Boletim Epidemiológico*. São Paulo, mar./abr., 2004b.
- _____. *Boletim Epidemiológico*. São Paulo, jul./ago., 2004c.
- _____. *Boletim Epidemiológico*. Secretaria Municipal de Gestão, jan./fev., 2005.
- SILVA, Flávia P. P. Burnout: um desafio à saúde do trabalhador. *PSI - Revista de Psicologia Social e Institucional*. v. 2, n.1, jun. 2000.
- SOUZA, Thelma M. T. et al. A voz é meu instrumento: campanha de sensibilização vocal para educadores do Município de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE FONOAUDIOLOGIA, 12., 2004, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: 2004. TAVARES, Daniela S. *O sofrimento no trabalho entre servidores públicos: uma análise psicossocial do contexto de trabalho em um tribunal judiciário federal*. 2003. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Saúde Pública, USP, São Paulo.

Resumo – Resumen – Abstract**Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo***Sérgio Antonio Martins Carneiro*

O artigo trata de questões da saúde do servidor público nos aspectos relacionados à perícia médica, à assistência e à promoção da saúde. Discute-se a saúde do servidor como um problema da área de gestão de pessoas e fazem-se considerações sobre o papel e a gestão da perícia médica realizada nos órgãos públicos, responsável por avaliar nexos entre patologia e capacidade laboral para fins de admissão, licença médica, aposentadoria por invalidez, readaptação funcional, acidente e doenças relacionadas ao trabalho. Ressalta-se a importância da relação entre os serviços de perícia, a assistência médica e a promoção à saúde. Apresenta-se, por fim, a experiência de saúde do trabalhador público realizada na Prefeitura do Município de São Paulo, que trabalhou com os projetos de humanização, agilização e transparência da atividade pericial, de descentralização de atividades e processos, de formação e capacitação em saúde do trabalhador e de implementação de atividades de promoção à saúde.

Palavras-chave: saúde do servidor público, promoção à saúde, perícia médica, gestão pública.

Salud del trabajador público: una cuestión para la gerencia de la gente – la experiencia de la Prefectura de São Paulo*Sérgio Antonio Martins Carneiro*

El artículo trata de la salud del servidor público brasileño en los aspectos relacionados con la perícia médica, la asistencia y promoción de la salud. La salud del servidor se discute como problema de la área de gestión de personas. Son hechas consideraciones sobre el rol y la gerencia de la perícia médica desarrollada en los órganos públicos, responsable por evaluar el nexo entre la patologia y la capacidad laboral para uso en la admisión, licencia médica, el retiro por invalidez, el reajuste funcional, el accidente y las enfermedades relacionadas con el trabajo. Se destaca, además, la importancia de la relación entre los servicios de perícia, de ayuda médica y de promoción a la salud. Por último, se presenta la experiencia de la salud del trabajador público que se ha realizado en la ciudad de São Paulo – Brasil, que ha trabajado con proyectos de humanización, de agilización y transparencia de la actividad pericial, de descentralización de actividades y de procesos, de formación y calificación en la salud del trabajador y de implementación de las actividades de la promoción a la salud.

Palabras-clave: salud del trabajador público, promoción a la salud, perícia médica, gestión pública.

Public workers health: an issue for the personnel management – the experience of the municipality of São Paulo*Sérgio Antonio Martins Carneiro*

The present article deals with Brazilian public workers' health focusing the aspects related to medical evaluation, medical assistance and health promotion. Public workers' health is discussed as a problem related to the Personnel Management area. It analyzes the role played by the medical evaluation departments of public institutions, since they are in charge of evaluating the nexus between disease and labor capacity for the purposes of admission, days-off due to illness, retirement due to illness and work related accidents and diseases. It then highlights the importance of the interaction among the medical evaluation service, the medical assistance and the health promotion.

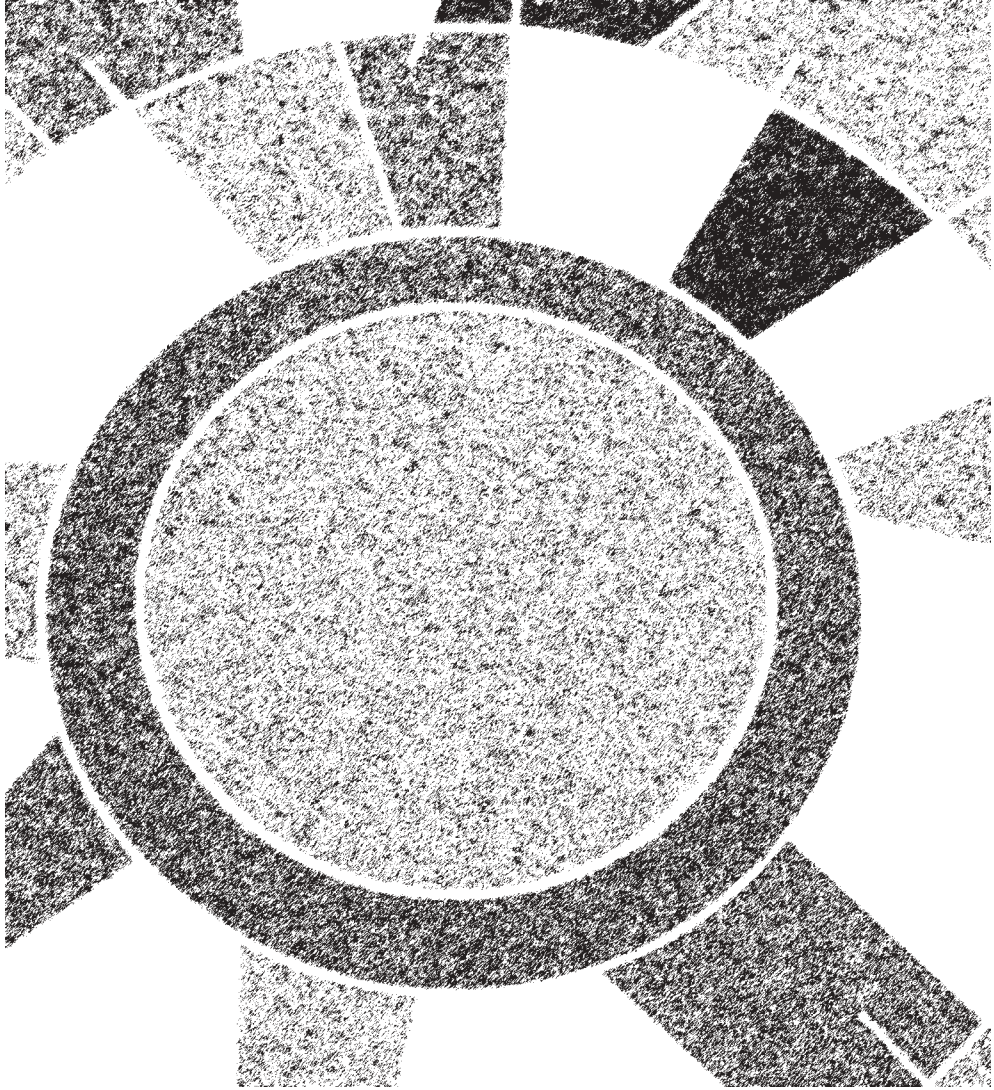
It also presents the public workers' health experience in the municipality of São Paulo, which carried out projects to enhance humanization, swiftness and transparency of the medical evaluation activities, to decentralize functions and processes, to build capacity in public workers' health issues, as well to implement health promotion activities.

Keywords: public workers' health, health promotion, medical evaluation, public management.

Sérgio Antonio Martins Carneiro

Médico Sanitarista e do Trabalho. Mestre em Saúde Pública pela USP. Foi diretor do Departamento de Saúde do Trabalhador da Prefeitura de São Paulo.

Contato: <scarneiro@prefeitura.sp.gov.br>/<sergio_carneiro@ibest.com.br>



Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal

João Figueiredo e Luís Valadares Tavares

Introdução

A problemática das competências que se devem desenvolver e garantir de modo a que os dirigentes públicos possam responder aos novos desafios de gestão pública tem vindo a ser discutida na generalidade dos países já que tais capacidades são essenciais à melhoria da gestão pública.

Na verdade, os modelos modernos de gestão pressupõem maiores níveis de autonomia e responsabilidade centrados nos dirigentes públicos pelo que é essencial o seu perfil também evolua de modo a poder desempenhar bem as novas funções que lhes são solicitadas.

Neste artigo, analisam-se tais funções a fim de deduzir a correspondente tipologia de competências que poderá vir a constituir a base duma carta latino-ibero-americana de competências dos dirigentes públicos.

Os desafios da Nova Gestão Pública

Durante os últimos 25 anos, a Administração Pública tem vindo a viver processos profundos de mudança inspirados por relatórios conhecidos desde o famoso estudo ainda encomendado pelo primeiro-ministro trabalhista Harold Wilson (Relatório Fulton) e assinalados por novas legislações das quais será justo destacar a lei *Performance and Results Act*, da administração Clinton, nos EUA (Ver, por exemplo, HEINRICH, 2002).

Esses processos de mudança desenvolvem-se num quadro de transformações da própria sociedade caracterizados por alterações não só económicas, mas também sociais e culturais (TAVARES, 2003).

Na verdade, nos diversos continentes, desde a América do Sul à Europa, os serviços associados ao paradigma da utilidade pública aumentam de dimensão, desde a educação à saúde, e as exigências de qualidade por parte dos cidadãos, das comunidades e das empresas crescem ao ritmo do próprio crescimento económico (RATO *et al.*, 2004).

Em países como Portugal, alcançam-se sucessos importantes bem ilustrados pela evolução da taxa de mortalidade dos nascidos-vivos (20/1000 em 1960 → 6/1000 em 1980) ou do acesso ao ensino superior (7% → 39% da geração nascida em 1960 → 1980).

Os progressos tecnológicos são notáveis, em especial nas áreas das tecnologias da informação e da comunicação, da electrónica, da energia, do ambiente, das infra-estruturas ou da saúde, mas, infelizmente, tem sido difícil traduzi-los em melhores níveis de eficiência e de eficácia da própria Administração Pública. Novas soluções, tais como a Administração

Electrónica (TAVARES, 2004a), vão abrindo melhores perspectivas, mas não compensam os acréscimos de custo também associados ao avanço tecnológico, como acontece no domínio da saúde.

Em consequência, a Administração Pública tende a ser solicitada por novos desafios que atravessam culturas, regimes políticos ou quadros legais (CRUZ, 2005):

- a obrigação de oferecer melhores serviços públicos a populações bem mais numerosas e exigentes;
- a urgência de melhor comunicar com a sociedade e de segmentar a sua oferta em função das necessidades e das preferências de grupos cada vez mais diversificados;
- a exigência de utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente já que a despesa pública tem vindo a aumentar perigosamente na generalidade dos países. No espaço Euro da União Europeia, o excesso da despesa pública em relação à receita pública (défice público) foi mesmo limitado a 3%, tendo a sua ultrapassagem ficado sujeita à aplicação de procedimentos penalizadores;
- a pressão no sentido de não-aumento das cargas fiscais.

É nesse quadro de transformações e de desafios que a Administração Pública tem vindo a ser reorientada segundo novos paradigmas, designadamente:

Estruturação da Administração Pública por “unidades de negócio” com autonomia, avaliação do desempenho alcançado e responsabilização dos dirigentes pelos resultados obtidos

Este modelo de organização não é, de facto, uma novidade, já que corresponde à tradição nórdica das “agências” que emergiram no século XVII, sob a égide do poderoso chanceler Axel Oxenstierna da Suécia (contemporâneo do cardeal Richelieu em França), e que corresponde

ao estilo autonómico e descentralizado da administração nórdica, o qual haveria de ser preservado até à actualidade (TAVARES, 2004b).

Todavia, o conceito de agência foi redescoberto pelo movimento da *New Public Management* e continua a ser um pilar essencial para reconstruir a Administração Pública.

Este modelo de organização exige o estabelecimento de indicadores principais de desempenho para cada organismo (*key performance indicators*) e a sua avaliação periódica na óptica do beneficiário. Em muitos casos, é possível comparar os indicadores entre unidades que apresentem semelhanças, sejam uma escola, uma unidade de saúde ou uma repartição fiscal, estabelecendo-se, conseqüentemente, relações de competição saudável, por meio da identificação dos melhores exemplos ("boas práticas") com os quais se comparam os desempenhos obtidos, não só em nível nacional, como internacional (*benchmarking*) (PEREIRA, 2005).

A principal vantagem consiste em permitir poder desenvolver organismos eficazes e eficientes, em que os problemas humanos e de gestão possam ser formulados em uma escala humana e não perdidos no mar imenso de toda a Administração Pública. As principais dificuldades relacionam-se com a sua compatibilização em face das regras e dos critérios gerais, tais como os respeitantes à própria função pública, à gestão orçamental e à escolha dos dirigentes.

Outra dificuldade, cada vez menos real, corresponde à necessidade de coordenar e articular a ativação das diversas agências, já que os modernos sistemas de informação, de apoio à gestão e à decisão, permitem a visualização e a integração de múltiplas unidades com custos muito reduzidos (CASACA *et al.*, 2004).

Afectação dos recursos públicos segundo uma cultura de gestão por objectivos e utilização de instrumentos da gestão de projectos de modo a permitir relacionar meios atribuídos com resultados alcançados

Essa orientação entra em confronto com a tradicional gestão orçamental, por rubricas, em que se classificam a receita e a despesa públicas segundo múltiplas rubricas baseadas na sua natureza, mas não no projecto a que estão associadas (TAVARES, 2004c).

“O estabelecimento de objectivos por organismo, por unidade e por dirigente e funcionário deve ser complementado por sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de se permitir compensações como o louvor, a aceleração nas promoções, o prémio monetário”.

Todavia, já estão em plena aplicação em diversos países, tais como o Canadá, a Suécia, a Finlândia ou a Holanda, potentes sistemas de gestão orçamental por projecto, os quais permitem estruturar a gestão dos recursos públicos segundo um modelo matricial em que as colunas correspondem aos objectivos e as linhas aos projectos (TAVARES; PEREIRA, 2005).

Essa nova orientação evita a tentação tão perversa de se estabelecerem os orçamentos em função da execução do ano anterior. Com efeito, essa prática (orçamentação em função de variações percentuais) é muito prejudicial por três razões:

- perpetua erros, sub ou sobreorçamentações vindas do passado;
- desincentiva a eficiência, pois os organismos que evitam alguma percentagem de utilização do orçamento são penalizados no próximo ano com redução orçamental;
- não contempla as exigências próprias dos projetos pelos quais cada organismo é responsável.

Gestão das pessoas com sistemas de motivação, avaliação e compensação pelo mérito

A fim de permitir melhorar a eficiência e a eficácia de Administração Pública, a gestão das pessoas é a variável estratégica mais importante (ver OECD, 2001; RATO *et al.*, 2005).

O estabelecimento de objectivos por organismo, por unidade e por dirigente e funcionário deve ser complementado por sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de se permitir o estabelecimento de compensações, as quais podem incluir formas muito diversas tais como o louvor, a aceleração nas promoções, o prémio monetário.

Esse novo modelo de gestão de pessoas implica especial atenção à seleção e ao estatuto dos dirigentes.

Na verdade, as ciências de gestão ensinam-nos que o desempenho de cada organização depende principalmente dos seus líderes, da sua capacidade e do seu estilo (MADUREIRA, 2004).

Ora esse clima de exigência implica que os métodos de selecção dos dirigentes

dando muita atenção à sua experiência e aos seus talentos, o que não é compatível com as práticas de seleção fazendo prevalecer escolhas baseadas nas afinidades políticas e partidárias.

Na verdade, em alguns dos melhores sistemas de administração pública, a chamada “nomeação política” restringe-se a um número reduzido de cargos e não à generalidade das funções.

O estabelecimento de parcerias público-privadas potenciando recursos, energias e know-how do sector empresarial sempre que se pretendam atingir objectivos de natureza pública que possam ser mais bem alcançados com a ajuda do setor privado

Essa atitude opõe-se ao tradicional antagonismo “público-privado” e traduz-se num espectro amplo de soluções contratuais, algumas antigas, como o licenciamento, o contrato de exploração ou a concessão, e outras mais modernas, como a *Public-Private Partnership* (PPP) ou o *Project Finance Initiative* (PFI).

Em todas essas soluções, o Estado deve ser responsável pelo estabelecimento de objetivos, metas e exigências de qualidade, passando para o setor privado a responsabilidade de desenvolvimento dos sistemas, da sua operação e da sua manutenção, sendo objeto de contratualização a remuneração do investimento (contribuinte e/ou utilizador) e a partilha dos riscos, em especial, do risco de construção (oferta), da qualidade do serviço e da procura (existência de utilizadores nos níveis previstos).

Os próprios sistemas de contratação pública têm vindo a evoluir no sentido de permitir maior flexibilidade de soluções e maior capacidade negocial por parte do poder público. Exemplo claro desta tendência são as novas Directivas da UE, 2004/17/CE e 2004/18/CE, aprovadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho

a 31.3.2004 e que permitem novas formulas concursais, como o Diálogo Concorrencial e a Negociação em *short list*, até agora impossíveis de serem utilizados nas aquisições públicas de bens, serviços ou empreitadas, na generalidade dos países europeus.

Esses quatro novos paradigmas estão na base dos processos de modernização e melhoria da Administração Pública em Portugal.

As funções a desempenhar pelos dirigentes

Atendendo aos desafios apresentados anteriormente, importa que os dirigentes públicos estejam aptos a desempenhar as funções mais importantes do novo ciclo de gestão dos organismos públicos dos quais são responsáveis.

Para reflectir sobre a sua definição e caracterização, propõe-se o modelo sistémico que se apresenta na Figura 1:

A - Diagnóstico da realidade

Esta primeira função corresponde ao dever de compreender as populações - alvo das políticas e intervenções públicas, identificando as suas preferências e diagnosticando os seus problemas. Esta função é especialmente importante numa época como a actual em que o grau de diversidade dos valores, das expectativas e dos comportamentos é crescente.

B - Avaliação

A função de avaliação implica apreciar as vantagens e desvantagens, os custos e os benefícios das intervenções públicas, actuais ou futuras, na óptica das populações servidas.

É assim possível concluir sobre a conveniência ou não de adoptar ou prosseguir cada tipo de política pública em face da cada classe de problemas.

C - Regulação

É essencial que o dirigente conheça bem os limites e as potencialidades da função de regulação já que o Estado-Regulador tende a prevalecer sobre o Estado-Produtor.

Esta dimensão deve ser considerada a montante dos principais processos decisórios.

D - Quadro legal e políticas públicas

Esta competência traduz-se pelo bom entendimento sobre o quadro legal vigente e sobre a sua aplicação, bem como pelo apoio ao estabelecimento e à concretização das políticas públicas aprovadas pelo poder político.

O apoio a todo o processo de decisões públicas surge nesta valência após as etapas de diagnóstico e de avaliação e regulação.

E - Missão e estratégia

Tendo em conta as orientações emanadas do poder político sobre as políticas públicas a adoptar e as necessidades, restrições e condicionalismos reais, os dirigentes devem contribuir para a clarificação da missão e dos objectivos a atingir.

Esta função implica a capacidade de estabelecer uma estratégia que identifique pontos fortes e fracos, riscos e oportunidades, parceiros e meios a mobilizar a fim de permitir atingir os objectivos estabelecidos nas melhores condições.

F - Liderança e pessoas

O capital humano é o principal recurso de qualquer organização pelo que é essencial liderar e gerir as pessoas de modo a atingir elevados níveis de motivação e desempenho.

G - Recursos financeiros e materiais

A concretização de qualquer actividade implica sempre a afectação de recursos

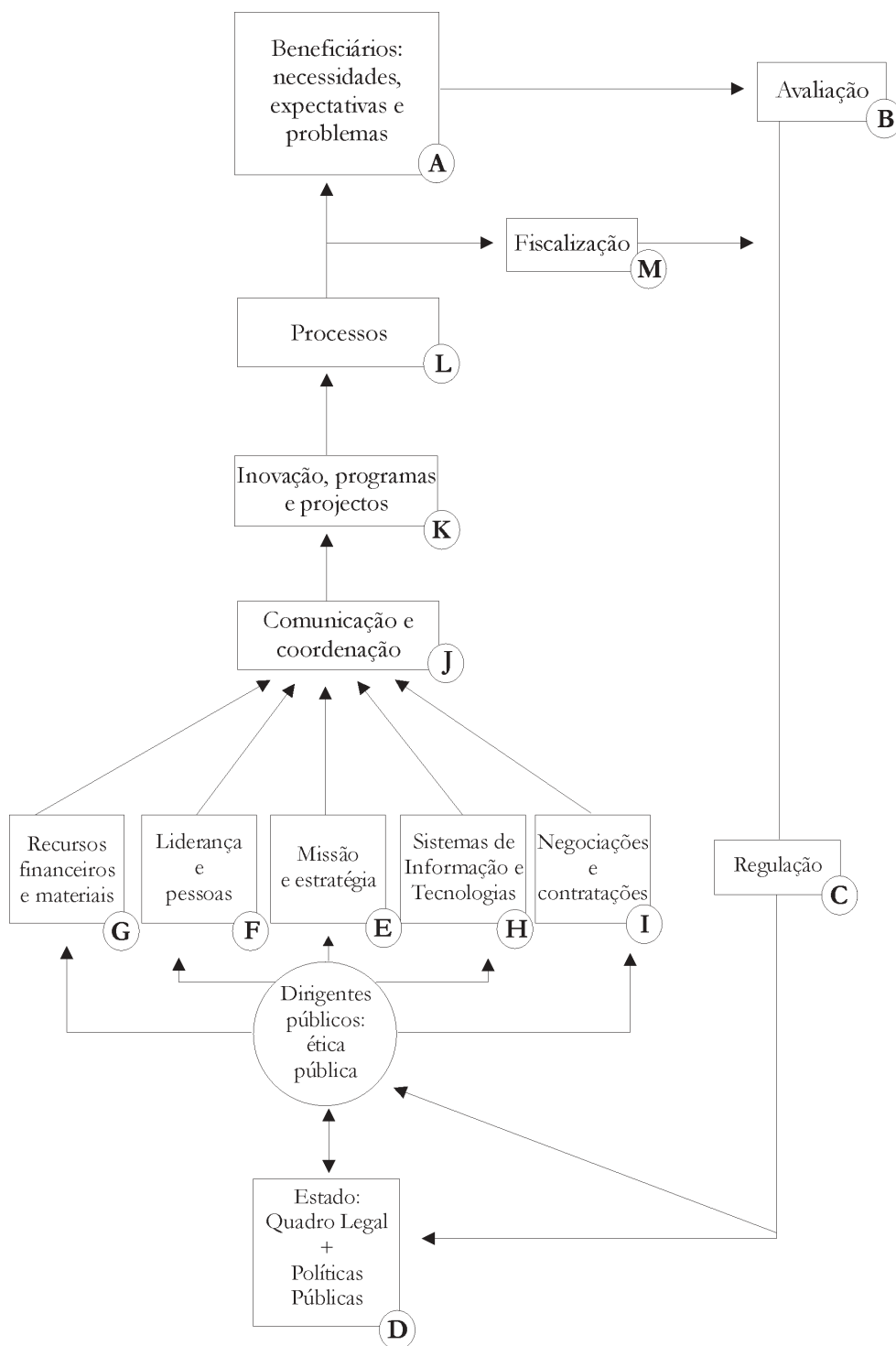


Figura 1: Modelo sistêmico das áreas de intervenção e de competência dos dirigentes públicos

pelo que o dirigente público deve saber gerir os recursos orçamentais e bem assim os de património e equipamento, a sua aquisição e manutenção.

A área das compras públicas ganha importância crescente atendendo ao seu impacto nas finanças públicas e no desenvolvimento económico.

H - Sistemas de informação e tecnologias

A realidade organizacional depende profundamente da rede de informação e comunicação que se estabelece integrando as suas componentes (Sistema Interno de Informação) e as relações com o exterior exigem, cada vez mais, sistemas "amigos" da sociedade que facilitem o acesso e a interacção com a administração (Sistema Externo de Informação).

As potencialidades das novas tecnologias devem ser plenamente utilizadas, concretizando-se a chamada Administração Electrónica.

I - Negociação e contratação

Atingir objectivos implica adoptar uma estratégia baseada na cooperação e no estabelecimento de parcerias e contratos que ganham importância crescente já que as funções do Estado contemporâneo implicam menos a produção directa de bens ou serviços e mais contratualizar a sua oferta com a garantia e as características desejáveis, por ele regulada e fiscalizada.

J - Estabelecer redes de comunicação e cooperação

Muitas das dificuldades associadas à gestão pública resultam das deficiências de articulação e cooperação entre serviços e agências, causadas não só pelo mau desempenho dos principais actores, como também pela deficiente concepção das redes de interacção e diálogo.

Esta função é, pois, essencial ao novo desafio da governação em rede.

K - Coordenação dos programas e gestão de projectos

A aplicação da gestão por objectivos pressupõe a estruturação das actividades em programas e projectos que devem ser

“À medida que o quadro comum de competências for sendo definido e acordado, será possível estabelecer programas de formação estruturados em módulos de acreditação válida em Portugal, na Espanha e na América Latina”

dirigidos, acompanhados e avaliados. É essencial criar e fomentar climas propícios à inovação.

L - Processos

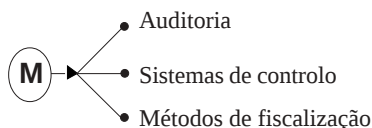
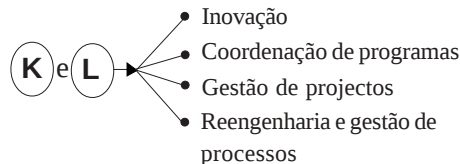
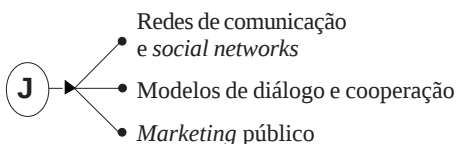
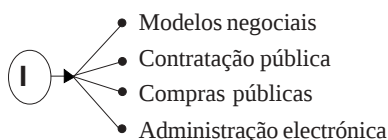
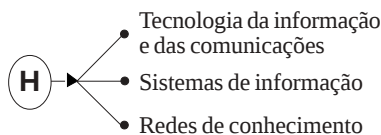
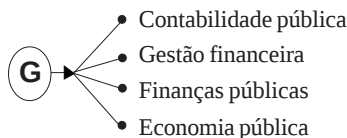
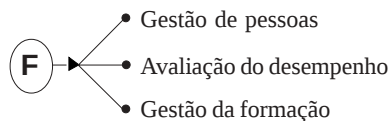
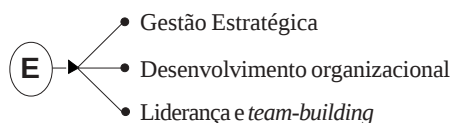
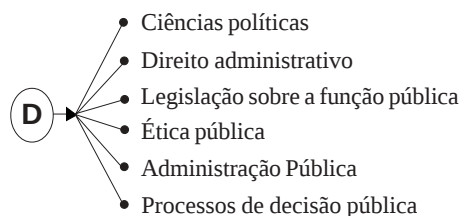
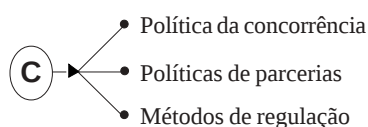
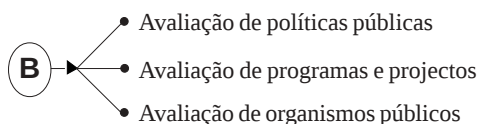
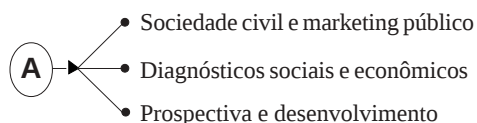
A generalidade das actividades da Administração Pública traduz-se por processos complexos com numerosas etapas e múltiplos intervenientes pelo que é essencial que os dirigentes orientem as actividades que permitam a sua análise, correcção, simplificação e redesenho (reengenharia de processos).

M - Fiscalização

A função de controlo pela fiscalização é essencial à Administração Pública em relação, quer às suas próprias actividades, quer às actividades dos cidadãos e das empresas sujeitas à verificação do interesse público.

Áreas de formação dos dirigentes públicos

A partir das funções identificadas anteriormente, julga-se defensável que os dirigentes públicos devem passar a ter uma formação interdisciplinar orientada para a resolução de problemas e o exercício de competências segundo as temáticas seguintes:



A experiência de Portugal

A partir da publicação das Leis nº 2/2004, de 15 de janeiro, e nº 51/2005, de 30 de agosto, o exercício da função de dirigente em Portugal exige formação específica. Tal formação cobre as áreas identificadas no item anterior e estrutura-se nos programas seguintes, oferecidos actualmente pelo Instituto Nacional de Administração:

• CADAP – *Curso de Alta Direcção em Administração Pública* (330 horas presenciais + 200 horas e-learning)

Este curso, com a duração de um ano, é o mais exigente e permite o exercício dos diferentes tipos de funções dirigentes.

O primeiro trimestre corresponde à introdução e às bases dos conhecimentos necessários; o segundo trimestre, ao seu aprofundamento; e, por último, o terceiro trimestre, a uma temática optativa especializada.

• FORGEP – *Programa de Formação em Gestão Pública* (120 horas presenciais + 60 horas e-learning)

Este programa, com duração de três meses (120 horas), é essencial para quem queira exercer funções dirigentes de nível intermédio e não haja obtido o diploma do CADAP. Incide sobre:

- ética, políticas e administração públicas;
- gestão de pessoas e de recursos orçamentais e materiais;
- estratégia, liderança, gestão e avaliação de projectos;
- sistemas e tecnologias de informação;
- inovação, qualidade e *marketing* público;
- internacionalização e assuntos comunitários.

• CAGEP – *Curso Avançado de Gestão Pública* (50 horas presenciais + 25 horas e-learning)

Este curso é essencial para aqueles que vão executar funções dirigentes de nível superior e permite aprofundar, ao nível apropriado à direcção de topo, temas como:

- quadro legal;
- gestão por objectivos e avaliação do desempenho;
- gestão estratégica;
- *balanced scorecard*;
- avaliação de organismos;

- administração electrónica;
- liderança;
- negociação.

• SAP – *Seminário de Administração Pública* (30 horas presenciais + 40 horas e-learning)

Este seminário, com duração de duas semanas, é dedicado àqueles que são provenientes do sector empresarial e vão exercer funções dirigentes públicas. Inclui no seu programa:

- União Européia;
- sistemas políticos;
- Direito Administrativo;
- cidadania e ética na Administração Pública;
- gestão de organismos públicos.

Todas as acções de formação citadas são apoiadas e complementadas por acções e instrumentos de *e-learning*, mais numa perspectiva de *blend learning* do que de ensino a distância. O acesso a documentos e a sites com conteúdos valiosos, a partilha de informações e a realização de trabalho de equipa são facilitados por esses novos instrumentos que estão suportados numa plataforma com o sistema *blackboard*.

Considerações finais

Os autores propõem, nesta comunicação, uma reflexão sobre valências funcionais e áreas de competência dos dirigentes, visando responder aos novos desafios da gestão pública, esperando-se que seja um contributo útil ao estabelecimento duma carta comum de competências dos dirigentes públicos do espaço latino-ibero-americano a que Portugal pertence. Carta de competências que, atendendo às análises apresentadas, não deverá deixar de incluir as matérias seguintes:

- a) ética pública;
- b) políticas públicas e administração pública;
- c) gestão estratégica;
- d) negociação e contratação públicas;
- e) questões sociais e desenvolvimento político, social e económico;
- f) prospectiva;
- g) liderança e gestão de pessoas;
- h) gestão de recursos financeiros e materiais;
- i) pobreza e inclusão social;
- j) comunicação e inovação;
- k) administração electrónica e tecnologias;
- l) cooperação internacional.

À medida que esse quadro comum de competências for sendo definido e

acordado, será possível estabelecer programas de formação estruturados em módulos com acreditação válida em nível de Portugal, da Espanha e da América Latina.

Intensificar-se-á, então, a mobilidade para participar em acções de formação e para ministrar o seu ensino. Os dirigentes possuidores dos correspondentes diplomas também poderão mais facilmente oferecer a sua colaboração em diferentes países, designadamente em prol de políticas comuns (migrações, Mercosul, etc.).

Em suma, contribuir-se-á por esta via para melhores políticas públicas no espaço ibero-americano.

(Artigo recebido em dezembro de 2005. Versão final em janeiro de 2006)

Referências bibliográficas

- CASACA, AUGUSTO et. al. Melhoria de serviços telefónicos e de dados com redução de custos no sector público – caso de estudo. Cadernos INA, Oeiras, n. 17, 2004.
- CRUZ, Maria Alfreda. A cidadania na estratégia de desenvolvimento do capital social, Cadernos INA, Oeiras, n. 19, 2005.
- HEINRICH, Carolyn J. Outcomes - based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. Public Administration Review, 62, n. 6, p. 712-725, Nov./Dec. 2002.
- MADUREIRA, César. A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa. Oeiras: INA, 2004.
- OECD. Public sector leadership for the 21st century. OECD. 2001.
- PEREIRA, Manuel João. Driving government performance: case studies of innovation and systems in public administration. Lisboa: Associação de Comércio Electrónico em Portugal, 2005.
- RATO, Helena et al. Europeanization impact on multi-level governance in Portugal: patterns of adaptation and learning (1988-1999). Cadernos INA, Oeiras, n. 9, 2004.
- RATO, Helena et al. Promoção da igualdade de género pelas organizações internacionais. Cadernos INA, Oeiras, n. 20, 2005.

TAVARES, L. Valadares. Foresight and governance: a problem-oriented methodology (GOVSIGHT). *International Transactions in Operations Research*, v. 10, p. 169-190, 2003.

_____. A administração electrónica: formação para a mudança. *Nov@Formação*, n. 4, p. 11-16, 2004.

_____. A administração pública da Suécia. *Cadernos INA*, Oeiras, n. 14, 2004.

_____. O novo quadro legal da administração pública: inovação e mudança cultural. Oeiras: INA, 2004.

TAVARES, L. Valadares; PEREIRA, Manuel João. A administração pública da Finlândia. *Cadernos INA*, Oeiras, n. 18, 2005.

Resumo - Resumen - Abstract

Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal

João Figueiredo e Luís Valadares Tavares

Nesta comunicação, discutem-se as competências exigidas aos dirigentes pelos novos desafios de gestão pública e propõem-se as bases do que poderá vir a constituir uma carta latino-ibero-americana sobre as competências que devem ser desenvolvidas e garantidas no grupo dirigente da Administração Pública dos Estados representados no CLAD. Esta reflexão baseia-se nos processos de diagnóstico e de formação que têm vindo a ser promovidos pelo Instituto Nacional de Administração no âmbito da reforma da Administração Pública em curso em Portugal.

Palavras-chave: competências, dirigentes públicos, carta comum

Por una carta latino-ibero-americana de competencias comunes para los directivos públicos: la propuesta de Portugal

João Figueiredo y Luís Valadares Tavares

En esta comunicación, se discuten las competencias exigidas a los directivos por los nuevos retos de gestión pública y se proponen las bases de lo que podrá constituir una carta latino-ibero-americana sobre las competencias que deben ser desarrolladas y garantizadas en el grupo directivo de la Administración Pública de los Estados representados en el CLAD. Esta reflexión se basa en los procesos de diagnóstico y de formación que han sido promovidos por el Instituto Nacional de Administración en el ámbito de la reforma de la Administración Pública en curso en Portugal.

Palabras-clave: competencias, directivos públicos, carta comun

For a Latin-Ibero-American chart of common competencies for public leaders: the proposal from Portugal

João Figueiredo and Luís Valadares Tavares

This communication discusses the competencies required of public leaders regarding the new challenges of public management and proposes the basis of what may constitute a Latin-Ibero-American charter of competencies that must be developed and assured within the group of Public Administration leaders of the States represented in CLAD. This reflection is based on the diagnosis and capacity-building processes that have been taking place in the National Institute of Administration in the context of the ongoing Public Administration reform in Portugal.

Keywords: competencies, public leaders, common charter

João Figueiredo

Secretário de Estado da Administração Pública (Ministério das Finanças e da Administração Pública – MFAP) de Portugal. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Contato: <seap@mfap.gov.pt>.

Luís Valadares Tavares

Presidente do Instituto Nacional de Administração (INA – Portugal) e professor catedrático de Investigação Operacional e Engenharia de Sistemas no Instituto Superior Técnico (IST – Portugal). Doutor em Ciências de Engenharia pelo IST. Contato: <lvt@ina.pt>.

Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*

Elisabete Ferrarezi e Adélia Zimbrão

Introdução

A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) caracteriza-se pelo exercício de atividades relacionadas à gestão governamental e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, podendo assumir variadas funções e responsabilidades, como o gerenciamento, a assessoria técnica, a direção ou a coordenação de programas e projetos governamentais. Ela surgiu com base em estudo realizado em 1982, que também recomendava a criação de uma instituição voltada exclusivamente para a formação desses quadros superiores.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada a partir dessa proposta, passa a desenvolver cursos de formação de longa duração para essa e outras carreiras, como a de Analistas de Planejamento e Orçamento. Em 2003, o curso de formação para a carreira de EPPGG passou por um processo de

reformulação visando adaptá-lo às mudanças ocorridas na gestão pública, considerando as complexidades da sociedade contemporânea e as exigências de profissional que tenha capacidade de análise, reflexão e tomada de decisão em busca de resultados em prol do cidadão amparado pela ética pública.

O objetivo deste texto é analisar duas edições realizadas desse novo curso de formação e discuti-las tendo em vista os desafios contemporâneos da administração pública. Para tanto, o texto apresenta: histórico da carreira no governo federal; resumo dos cursos de formação realizados entre 1988 e 2004 pela ENAP; análise da reformulação do programa de formação e dos resultados; propostas para a formação continuada para a administração pública contemporânea; e considerações finais.

Breve histórico da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

No contexto da redemocratização do País, em meados dos anos 80 o governo do presidente José Sarney (1985-1989) promoveu uma reforma administrativa¹ com o objetivo de racionalizar e conter os gastos públicos e também dotar os quadros do serviço público federal de pessoal capacitado para corresponder às novas demandas da sociedade que a democracia exigia. Foi assim que a Comissão Geral de Reforma, constituída em 1986, identificou a necessidade de criação de uma escola de governo que promovesse a formação e qualificação de quadros de nível superior para a missão de modernizar e tornar eficiente a Administração Pública Federal (PETRUCCI, 1995).

A idéia de se implantar no Brasil uma escola superior de administração pública já estava presente num estudo realizado, em 1982, pelo Embaixador Sergio Paulo Rouanet, a pedido do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)². Esse estudo apontava que a fragilidade dos quadros da administração pública e a ausência de critérios objetivos para o acesso à alta função pública geravam descontinuidades tanto na execução de reformas administrativas quanto na implementação de políticas públicas. Era necessário formular um sistema que articulasse formação e inserção na alta administração, sem o qual a “[...] escola não se justificaria nem do ponto de vista dos alunos, nem do ponto de vista do Estado” (ROUANET, 1982, p. 80), posto que “seria irracional investir recursos na formação de uma elite administrativa superqualificada e, ao mesmo tempo, bloquear o acesso dessa elite, em condições duráveis, a seus quadros de direção superior, privando-se assim de todos os benefícios do investimento realizado” (ROUANET, 1982:84).

Assim, o relatório *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública* (1982) recomendou a criação de carreira, ou cargos de natureza especial, para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia, como solução para a alocação dos egressos da futura escola³. As recomendações desse relatório influenciaram a concepção da ENAP e a constituição de uma carreira para seus egressos, a de EPPGG. No entanto, as duas propostas não aconteceram de forma conjunta, como aconselhou Rouanet. O projeto de criação da carreira percorreu caminhos bastante tortuosos, enfrentando o efeito de estratégias neutralizantes de grupos políticos e de corporações de

servidores públicos contrários à nova carreira, pois não queriam repartir seus espaços de poder (PETRUCCI *et al.*, 1995, p. 99). Assim, a ENAP⁴ foi criada em 1986 e a carreira de EPPGG⁵, em 1989.

A Sedap, que vinha promovendo a Reforma Administrativa da Nova República, tinha como projeto-vitrine a criação da ENAP e da carreira de EPPGG, e sua intenção era implantá-lo antes do término do governo. Por isso, mesmo estando incompletos o projeto pedagógico e curricular da ENAP e o processo de legalização da carreira, a Sedap resolveu abrir concurso público. Desse modo, a homologação do resultado final do curso de formação da primeira turma da escola foi anterior à data do decreto de regulamentação⁶ da carreira.

Para atender à expectativa de perfil generalista para a formação do EPPGG, presente desde a concepção inicial da carreira, a ENAP combinou as características dos administradores civis franceses com as dos analistas de política americanos⁷. Os egressos da escola não seriam especializados em temas determinados e teriam uma formação inter e multidisciplinar que os capacitasse “a identificar problemas e gerenciar soluções, convocando e intermediando as diversas competências especializadas requeridas, interpretando e analisando propostas de especialistas” (PETRUCCI *et al.*, 1995, p. 103). Nesse sentido, o curso deveria formar um profissional capaz de ter uma visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública.

Prevvia-se para esses profissionais uma atuação de forma matricial, considerada bastante inovadora, na qual guardariam uma razoável mobilidade institucional, com a carreira inserida horizontalmente em todos os ministérios. Os “gestores”, como

ficariam conhecidos seus membros, seriam distribuídos entre os diversos órgãos da administração direta e autárquica e constituiriam a ligação entre os governantes e a máquina burocrática.

Entretanto, a concepção generalista de carreira sofria fortes restrições da Seplan⁸, inclusive de seus dirigentes, que se posicionaram explicitamente contra essa proposta. Em 1990, a reforma administrativa do governo do presidente Fernando

“Para atender à expectativa de um perfil generalista para a formação do EPPGG, presente desde a concepção inicial da carreira, a ENAP combinou características dos administradores civis franceses com dos analistas de política americanos”.

Collor proibiu a realização de concursos públicos. Desse modo, o processo de implementação da carreira, que já vinha sofrendo descontinuidade na gestão do Presidente Sarney, foi interrompido e o cronograma de provimento dos cargos abandonado⁹.

A possibilidade de retomada do processo de seleção e formação de quadros dirigentes se deu a partir de 1994,

nos programas de governo dos principais candidatos à Presidência da República, que enfatizaram a necessidade de recuperação da capacidade de governo e a importância da valorização da formação da alta administração pública, por meio da ENAP.

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência, teve início um processo de rearranjo institucional do Estado brasileiro, cuja justificativa estava pautada na crise do papel do Estado. As mudanças na estrutura organizacional e administrativa pretenderam redefinir o papel do Estado e sua forma de se relacionar com a sociedade¹⁰.

Nesse contexto de mudança, a profissionalização da alta burocracia e a adequação dos recursos humanos foram consideradas uma das tarefas prioritárias da reforma, o que propiciou a realização de concursos para a renovação do quadro de servidores públicos e a reorganização das carreiras e dos cargos. A carreira de EPPGG foi reativada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), em 1995, que novamente assumiu uma missão reformista. O Mare elaborou um cronograma de concursos para a carreira, que cobria os quatro anos do mandato do governo, sendo realizados processos de seleção de 1995 a 1998, que constituíram a segunda, terceira, quarta e quinta edições do curso de formação da ENAP¹¹.

A reforma ministerial, realizada no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, extinguiu o Mare e suas atribuições foram transferidas para a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança assinalou a perda de força e prestígio da reforma administrativa, gerando a suspensão dos concursos por

um ano, que foram retomados em 2001 e 2002, para a formação da 6ª e 7ª turmas. Mesmo com a mudança de governo, que conduziu à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, o concurso foi realizado, sendo constituídas a 8ª e a 9ª edições do curso de formação na ENAP, em 2004.

Os cursos de formação inicial para a carreira de EPPGG

A ENAP, até 2004, realizou nove edições do curso de formação inicial para a carreira de EPPGG¹². Essas edições serão concisamente analisadas com base nos problemas apontados pelos alunos e pelas coordenações dos cursos, registrados nos relatórios finais disponíveis para consulta. De modo geral, podem-se categorizar essas edições em quatro momentos, relacionados ao contexto político de cada período de sua realização.

O primeiro momento é constituído pela experiência isolada da primeira turma, que se deu na conjuntura de redemocratização do País, no final dos anos 80. Essa fase foi marcada fortemente pelo discurso de que a ENAP formaria uma elite administrativa para atuar nos altos escalões da administração pública, constituindo uma burocracia moderna, estável, competente e preparada para os desafios do País e da democracia nascente. Embora a intenção fosse desenhar um curso que atendesse a essas expectativas transformadoras, vários problemas impediram que o curso tivesse a dimensão política e a organicidade pretendidas.

Com início em agosto de 1988, o curso pioneiro de formação em políticas públicas e gestão governamental recebeu os 120 candidatos classificados na primeira fase, que tinham expectativas elevadas quanto ao

curso e a sua futura carreira. Conforme Petrucci (1995, p.101), eles “Atendiam à convocação da Escola para a capacitação de uma elite administrativa, mediante curso de formação primoroso, com corpo docente altamente qualificado e instalações físicas excelentes, além de bolsa de estudos durante os 18 meses do curso”. Entretanto, as expectativas logo foram revertidas, porque o valor da bolsa não passava da metade do esperado, houve “certa dose de improvisação” nas primeiras etapas do curso e ainda não estava legalizada a carreira que os absorveria. Os alunos tiveram ainda de se mobilizar para a aprovação da lei de criação da carreira, articulando-se com lideranças do Congresso Nacional e com altos escalões da burocracia.

O curso foi desenvolvido em horário integral, ao longo de 18 meses, com uma carga horária de 2.800 horas. Por não dispor de um corpo permanente de docentes, a ENAP contratou professores de importantes instituições de ensino e pesquisa do País, assim como profissionais experientes do governo federal. Em sua estrutura original, a formação contemplava três etapas sucessivas e articuladas: embasamento (1.300 horas), estágio (mil horas) e complementação (500 horas).

A primeira etapa, embasamento, era formada pelos blocos de integração; fundamentos; prática de políticas públicas; instrumentos de gestão; instrumentos de pesquisa; análise de conjuntura; e língua estrangeira. Tinha como objetivos integrar os alunos à ENAP e nivelar os conhecimentos em função das formações diferenciadas; ampliar a visão de mundo dos futuros gestores, por meio do aprofundamento de estudos interdisciplinares, abrangendo conteúdos básicos em ciências humanas, e por meio do desenvolvimento de práticas e instrumentos de gestão e de

pesquisa, capazes de assegurar a relação entre teoria e prática.

Na segunda etapa do curso, havia o estágio em órgãos públicos, visando ao aprendizado dos alunos em situações concretas da administração pública, e, por último, a etapa de complementação, um período de ensino personalizado com o objetivo de preencher eventuais lacunas deixadas pelas etapas anteriores. No entanto, essa etapa foi reestruturada, pois foram detectadas carências teóricas e conceituais significativas nas fases anteriores e nos métodos de análise de políticas públicas. A mudança consistiu na realização de cursos intensivos sobre vários temas, com carga horária de até 80 horas e participação obrigatória de todos os alunos. Na segunda parte, organizada em pequenos módulos simultâneos sobre áreas específicas de gestão, os alunos poderiam selecionar os de seu interesse (PETRUCCI, 1995).

Ao final dos seis primeiros meses, os alunos fizeram uma avaliação do curso e sugeriram diversas alterações, entre as quais a reorganização curricular. Dentre os principais problemas por eles identificados destacam-se: a preparação do curso ter-se dado concomitantemente à sua realização, devido ao caráter emergencial, e a contratação dos professores sem elaboração prévia das ementas curriculares¹³; a falta de integração dos conteúdos, resultando numa compartimentação estanque dos blocos formativos; descompasso entre a estrutura curricular e o desenvolvimento de perfil generalista compatível com as funções que os gestores iriam exercer; trato superficial e repetitivo dado aos conteúdos no bloco de fundamentos; ausência de abordagens ditas “reais” nas atividades; e qualificação dos professores inadequada às especificidades do curso (*Relatório Comissão dos Alunos*, 1989). Quanto à ENAP, foram identificados

problemas nas condições da infra-estrutura oferecida e os alunos tiveram relacionamento difícil com a direção da escola, principalmente por causa das várias mudanças dos diretores¹⁴ que participaram inicialmente do projeto.

Como se observará adiante, vários desses problemas repetir-se-ão em outros cursos, pois não foram equacionados. Dizem respeito a questões estruturais, como a ausência de quadro próprio de professores, o que dificulta a construção e aplicação de um plano pedagógico específico para formação profissional de servidores e gera descontinuidades, fragmentação ou superposição de temas. Questões como ausência de um sistema de informações e gestão do conhecimento, além do constante esvaziamento dos quadros de servidores da escola também são fatores que influenciaram na recorrência dos problemas, como se verá.

Após longo período de proibição de realização de concursos públicos, em 1995, o então ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira retomou-os com alterações no processo de recrutamento e seleção para EPPGG e Analistas de Planejamento e Orçamento. Para Bresser Pereira, o modelo de recrutamento e formação deveria aproximar-se do modelo norte-americano, “[...] que recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país [...]” (ENAP, 1998, p. 275). O novo concurso continuaria sendo desenvolvido em duas fases, mas com grau de dificuldade no nível de pós-graduação.

O curso de formação inicial, realizado em 1996, teve mudanças significativas: a retirada do estágio, uma grande redução da carga horária em relação ao primeiro curso (de 2.800 horas/aula para 900 horas/aula) e ênfase acentuada da Administração

Gerencial em todo o conteúdo programático. A estratégia consistia em ter um número significativo de novos funcionários qualificados formados pela Escola de Governo, que seriam espalhados pelos ministérios, disseminando nova cultura na gestão pública.

O segundo momento na história dos cursos realizados para formar a segunda, terceira, quarta e quinta turmas de EPPGG tem como característica principal a orientação para a formação de agentes de mudança da “cultura burocrática tradicional¹⁵” para a “gerencial”, no âmbito da Reforma Gerencial do Mare, com base no discurso do *expert* em gerência, administração e avaliação. Houve forte ênfase em micro e macroeconomia, finanças públicas, além da *New Public Management*, para viabilizar a reforma do Estado.

O curso de 1996, de 900 horas, que formaria a segunda turma, foi estruturado em duas partes. A primeira, com duração de cinco meses e meio, contemplou atividades introdutórias, os blocos economia do setor público, políticas e governabilidade, administração pública e governança, ciclo de conferências e atividades complementares. A segunda parte, de três meses, foi constituída por um ciclo de atividades discentes complementares, de caráter prático-teórico, em que os alunos deveriam realizar diagnósticos institucionais e propostas de soluções, cujos trabalhos foram examinados por bancas avaliadoras. Dos 70 alunos classificados para o curso de formação, 56 concluíram e 52 tomaram posse no cargo.

A terceira edição do curso, realizado em 1997, manteve, em linhas gerais, a estrutura da segunda, sofrendo alguns ajustes de carga horária, em razão das dificuldades encontradas pela turma em determinadas disciplinas, o que levou à

realização de nivelamento em Economia e Ciência Política. O curso teve um total de 912 horas. Dos 115 matriculados no curso (de 130 vagas), foram aprovados 96 e 84 ingressaram na carreira.

Em março de 1998, em razão do ano eleitoral, o quarto curso de formação foi dividido em duas etapas. A primeira, com 446 horas, aprovou 106 candidatos dos 120 classificados na primeira fase do concurso; e a segunda, com 384 horas, realizada após a nomeação e posse dos aprovados na primeira etapa da formação, que tiveram de voltar à escola para concluir o curso com o ciclo de atividades complementares. O curso manteve, no geral, a estrutura das edições anteriores, reduzindo a carga horária da primeira parte.

O quinto curso, realizado em 1999, teve 900 horas e 140 vagas, o que resultou na constituição da maior turma de formação inicial até o momento. O programa do curso foi elaborado praticamente com a mesma estrutura em blocos das edições anteriores, mas o relatório revela um hiato entre o planejado e o executado. Durante a realização da formação dessa turma, o Mare foi extinto, enfraquecendo a Reforma Gerencial. Seus efeitos foram sentidos no curso, que, segundo a opinião dos alunos, foi perdendo a conexão entre as disciplinas. Nessa experiência houve problemas similares aos levantados pelos alunos nos cursos anteriores, mas o caráter eliminatório, segundo a quinta turma, ganhou destaque especial da direção da escola, como forma de reduzir o número atípico da turma.

Sob a perspectiva dos alunos, durante esse *segundo momento*, destacam-se as seguintes questões críticas, presentes em maior ou menor grau em cada uma das edições: a competição entre os participantes, desencadeada pelo caráter classificatório do curso (que propiciava a escolha da

instituição na qual iriam trabalhar), gerava um clima de ansiedade, rivalidade e tensão, com atritos constantes entre os alunos, a direção da escola e o órgão gestor da carreira (Ministério do Planejamento); conflitos com alguns professores em razão da falta de didática ou desconhecimento das regras sobre as quais se deveria pautar o concurso; pouco tempo para a leitura da bibliografia obrigatória, considerada excessiva; indisponibilidade de material didático previamente; informações imprecisas; fragmentação do curso, repetição de conteúdos e falta de conexão entre as temáticas; desequilíbrio na ênfase dada em certas escolas/vertentes e em certos conteúdos muito acadêmicos, como macroeconomia e microeconomia, com pouca clareza quanto à aplicabilidade deles; sobrecarga de exercícios extraclasse e excessiva carga horária em sala de aula; ausência de relação entre teoria e prática; e muita ênfase nas avaliações de aprendizagem, que não tinham critérios padronizados e ressaltavam o aspecto “concurso” em detrimento da formação; infra-estrutura da ENAP considerada deficitária.

Durante esse período, percebe-se que a sobrecarga de trabalho e o estímulo à competição, embora tivessem a intenção de preparar os alunos para os desafios que iriam encontrar em certos cargos da administração, o que também tornava mais valorizada essa formação profissional, acabavam prejudicando a aprendizagem e dificultando as relações interpessoais. Essa pressão constante a que estavam submetidos os gestores acabou ofuscando o mérito da retomada do concurso e da formação, bem como da revitalização da Escola empreendida pela direção à época.

A sexta e a sétima turmas estão contidas no terceiro momento e têm uma diferença em relação aos cursos

anteriores: a ênfase no Plano Plurianual. No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Plurianual 2000-2003 ganhou destaque, assumindo o lugar que antes era ocupado pelas idéias da reforma do Estado. Comparando-se com os anteriores, os cursos foram mais desestruturados no que diz respeito ao ordenamento e à lógica na disposição das disciplinas, não mais agrupadas por blocos. Pode-se inferir que a extinção do Mare e o conseqüente enfraquecimento da reforma administrativa entre 2001 e 2002 tiveram impacto sobre essas edições da formação. A sétima edição¹⁶ ocorreu em ano eleitoral, tendo como conseqüência a redução da carga horária da primeira etapa do curso de formação para 272 horas. A segunda etapa, o Ciclo de Atividades, com 640 horas, foi realizada após a nomeação e posse dos gestores. Entre as atividades havia o estágio com participação ativa da ENAP. As principais críticas dos alunos, nesse terceiro momento, são praticamente as mesmas do período anterior.

E, por fim, o quarto momento, em que se encontram a oitava e a nona edições do curso de formação para EPPGG, que serão tratadas no próximo item. Esse momento marca uma inflexão na formação propiciada por uma reformulação geral no programa e na gestão dos processos de trabalho da coordenação de formação de carreiras e pelo enfrentamento de questões¹⁷ consideradas essenciais para a melhoria das relações interpessoais entre os alunos, os docentes e a Escola.

A reformulação dos cursos de formação inicial

Em 2003, no início do governo Lula, o curso de formação inicial para a carreira de EPPGG passou por um processo de

reformulação pela nova equipe, com base na análise dos programas das edições anteriores, nas avaliações de reação dos alunos e no diálogo com professores e profissionais que ministraram ou acompanharam várias edições, na tentativa de resolver os principais e recorrentes problemas.

Além de responder à necessidade do perfil generalista e de combinar de forma equilibrada formação e seleção, teoria e aplicação – problemas constantes dos cursos de formação –, era preciso mudar a imagem negativa que a maioria dos EPPGG egressos do curso tinham da Escola, em razão da experiência anterior.

Já que a tensão é inerente a um concurso público e não poderia ser evitada e sendo agravada pela alta exigência em relação aos conhecimentos e às habilidades requeridos, em relação à carga de leitura e aos exercícios, à avaliação de desempenho, etc., era preciso, ao menos, lidar de forma diferente com isso. Nesse sentido, particular atenção deveria ser dada à construção da interlocução e da confiança, à negociação de conflitos, às regras e aos critérios objetivos para aferição de aprendizagem e à criação de ambiente cooperativo para que a aprendizagem pudesse ocorrer de forma mais tranquila. No que se refere à metodologia de ensino, houve preocupação de oferecer condições de estudo dos conteúdos sem exercer uma excessiva pressão sobre os alunos, que marcou negativamente as edições anteriores.

O baixo alinhamento das ementas feitas por professores com o programa da formação e a pouca coerência interna dos temas, com redundância ou fragmentação de conteúdos – problemas de difícil resolução, já que todos os professores são de outras instituições –, também deveria ser atacado. Por fim, a excessiva carga horária de aulas, a sobrecarga de leitura e a ênfase

em conteúdos estritamente acadêmicos com pouca aplicação e reflexão sobre a prática.

O conjunto de temas propostos para a formação da oitava e nona edições teve por base as competências genéricas¹⁸ da carreira, consideradas fundamentais pela ENAP, tendo em vista as características de transversalidade das atividades e o perfil generalista do EPPGG, o que exige que se trabalhe com múltiplas competências. Além disso, não seria possível desenvolver todas as competências necessárias à consecução dos objetivos estratégicos das várias organizações em que os EPPGG trabalham, tendo de se concentrar em habilidades e conhecimentos que sejam úteis e válidos para a maioria das situações.

A concepção do programa do novo curso partiu, assim, das competências do núcleo comum da carreira para o desempenho da gestão governamental e para a elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos. Com esse conjunto de funções, supõe-se que o EPPGG deve possuir visão ampla, sistêmica e integrada dos problemas socioeconômicos e político-administrativos da Administração Pública Federal e das relações desta com a sociedade. O EPPGG atua em áreas diversificadas, de forma matricial, com mobilidade institucional e deve estar apto para enfrentar os desafios do setor público (capacidade de analisar e decidir)¹⁹.

Espera-se que esse profissional seja capaz de assimilar criticamente as mudanças e adaptar-se a elas e que auxilie e promova inovações organizacionais e utilize técnicas de gestão eficazes e eficientes, tendo sempre em vista a promoção dos direitos do cidadão e o compromisso com o alcance de resultados na administração pública (capacidade de buscar resultados).

A expectativa é de que esse profissional contribua para a formação de uma burocracia competente, compatível com os desafios da democracia e da promoção do desenvolvimento, e conduza as relações e as atividades profissionais de acordo com princípios éticos (valores da ética pública).

Dentre as principais mudanças na oitava e nona edições do curso, destacam-se:

- a adequação dos conteúdos e da carga horária aos objetivos de uma capacitação

“Ao mesmo tempo em que a formação de servidores tenta resolver problemas contemporâneos, ela também deve olhar para o futuro. As organizações e as pessoas precisam estar dispostas a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências atuais e as necessárias”.

singular, que alia formação profissional e concurso público, mas cuja ênfase é a criação de ambiente favorável à aprendizagem;

- o novo encadeamento das disciplinas, organizadas por eixos estruturantes que integram os conteúdos diversificados e os articula em função dos objetivos gerais do curso e de um tema gerador;

- a elaboração, pela coordenação, de programa detalhado do curso, chegando-se

às ementas e aos objetivos de aprendizagem e tentando orientar e alinhar o plano de aula desenvolvido pelo professor à proposta da ENAP;

- a obrigatoriedade de utilização pelos professores de critérios padronizados, estabelecidos pela coordenação, para todas as avaliações de aprendizagem;

- as estratégias didáticas que privilegiam um ensino mais dinâmico e aplicado, com o uso de oficinas para exercitar algumas situações de transposição e aplicação do conhecimento, trabalhos orientados com carga horária destinada à leitura obrigatória e à realização de trabalhos durante as aulas;

- o estabelecimento de regulamento, padrões operacionais básicos e processos de trabalho mais profissionalizados para a equipe de coordenação, apoio administrativo e secretaria escolar, com padrões de atendimento ao aluno;

- as regras mais objetivas para a relação com o professor, que deve cumprir com as obrigações estipuladas: envio antecipado do plano de aula e de bibliografia, contendo a definição de exercícios e avaliações de aprendizagem para análise da coordenação, que realiza ajustes de acordo com o programa do curso; utilização de critérios de avaliações definidos; utilização das orientações didáticas e metodológicas básicas emanadas pela ENAP;

- o acompanhamento das aulas pelos coordenadores de curso, a fim de permitir diálogo com o professor sobre a necessidade de alterações na programação ou na metodologia e para acompanhar o desenvolvimento dos alunos;

- a intensa comunicação da coordenação com os alunos (via Internet e em sala de aula), a fim de garantir que as informações e eventuais mudanças cheguem a todos e para estabelecer um canal direto para ouvir as reivindicações,

reclamações, sugestões e dúvidas dos alunos;

- a realização de três tipos de avaliação de reação pelos alunos: por disciplina, por eixo (módulo) e final. Os resultados de cada disciplina são encaminhados aos professores como *feedback* de suas atividades²⁰.

Como resultado, formulou-se um programa curricular com uma carga horária em torno de 450 horas/aula²¹, desenvolvido em cerca de três meses e meio. As aulas são ministradas em regime de tempo integral, com jornada diária de trabalho de oito horas, o que se tornou possível pela concessão de bolsa de estudos durante a realização do curso.

Além do objetivo geral de selecionar e preparar quadros de alta gerência para o ingresso na Administração Pública Federal, em conformidade com a política estabelecida pelo órgão supervisor da carreira – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Gestão, o curso, após o seu término, deveria capacitar o aluno a utilizar marcos teóricos e instrumentos necessários ao desempenho das atividades inerentes ao cargo, considerando suas múltiplas dimensões.

São objetivos específicos do curso de formação inicial (ENAP, 2004):

- favorecer o desenvolvimento da capacidade do aluno de trabalhar os conhecimentos de forma multi e interdisciplinar, visando à identificação de problemas prioritários e de alternativas de solução para a tomada de decisões;

- proporcionar oportunidades de conhecimento e aplicação de instrumentos compatíveis com a gestão estratégica das organizações públicas;

- desenvolver habilidades necessárias para coordenação, formulação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas;

- fomentar habilidades do aluno para a promoção de redes e parcerias entre diferentes níveis de organizações governamentais, da sociedade e do setor privado, visando potencializar o impacto das políticas públicas e programas governamentais;
- favorecer a capacidade de trabalhar em equipe;
- proporcionar o debate atual sobre temas estratégicos na administração pública para a promoção do desenvolvimento;
- incentivar a adoção de atitudes éticas compatíveis com o desempenho da função pública.

A organização programática em quatro eixos básicos, que são integrados entre si e cujos temas também dialogam internamente no eixo, buscou conferir coerência lógica e seqüencial ao programa. A própria idéia de “eixo” traduz a expectativa de que o curso tem uma linha principal claramente definida, que se divide em partes equilibradas e as articula em função de uma direção. No caso, o foco foi a promoção da equidade e do desenvolvimento humano e social sustentável.

A formação inicia-se com um ciclo de palestras com os objetivos de integração entre as participantes, de aproximação da realidade da administração pública por meio de seminários com dirigentes e encontros com EPPGG e de transmissão de informações sobre as principais diretrizes e políticas para a Administração Pública Federal e sobre o curso e a carreira. Também há um ciclo de seminários durante o curso, voltado ao debate de temas candentes, inovadores ou polêmicos, à disseminação de novos referenciais e propostas, à consolidação ou ampliação dos conteúdos e práticas desenvolvidos nos eixos programáticos e a temas pertinentes à agenda de governo.

Os eixos tratam dos principais temas e problemas relacionados ao Poder Executivo, enfatizando conhecimentos, marcos analíticos, informações e tecnologias de gestão aplicáveis ao setor público, incentivando o desenvolvimento de competências que permitam pensar, agir e interagir estrategicamente com vista à busca de resolução de problemas e de melhores resultados em prol do cidadão. Além disso, o curso deve propiciar, ao novo integrante, o acesso a informações de forma que este tenha maior familiaridade com a situação de trabalho na administração pública, com a sua estrutura organizacional e modo de funcionamento. Os eixos são: Estado, sociedade e democracia; Economia e desenvolvimento; Administração pública; Políticas públicas²².

Os objetivos gerais definidos para os eixos são (ENAP, 2004):

Eixo 1: Estado, sociedade e democracia – Refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, o sistema político brasileiro, a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro e sobre a organização política da sociedade no processo de construção e fortalecimento da democracia e da extensão da cidadania;

Eixo 2: Economia e desenvolvimento – Situar o debate econômico atual e as perspectivas da economia brasileira, refletir sobre condicionantes, possibilidades e dificuldades para a atuação do Estado na formulação das políticas públicas e sobre as teorias e evidências associadas ao debate sobre o desenvolvimento;

Eixo 3: Administração pública – Desenvolver os marcos teóricos necessários a uma compreensão crítica da administração pública contemporânea, conhecer sua organização e principais

sistemas, fornecer instrumentos operacionais básicos para a atuação no cargo;

Eixo 4: Políticas públicas – Conhecer os principais marcos teóricos da análise das políticas públicas e refletir sobre eles, incentivar o desenvolvimento de habilidades para o uso de instrumentos básicos necessários ao desenho, à implementação e à avaliação das políticas públicas.

Para cada eixo foram ainda definidos os objetivos específicos e as ementas e, para cada disciplina, os objetivos de aprendizagem. Um resumo dos temas que compõem os eixos é apresentado no final deste artigo.

O oitavo e o nono cursos de formação inicial foram muito bem avaliados nos três tipos de avaliação realizados (em cada uma das disciplinas, ao final dos eixos e ao final do curso). A melhora significativa em relação aos problemas anteriores decorreu das mudanças realizadas com base no enfrentamento de vários problemas diagnosticados pelos próprios alunos²³. Embora com altos desvios padrão, em decorrência da grande heterogeneidade na formação acadêmica e nas expectativas dos alunos, as médias gerais obtidas, apenas na avaliação final, foram 7,37 e 7,39 para o oitavo e o nono cursos respectivamente. Essa avaliação final trata da satisfação geral do aluno quanto a um conjunto de aspectos, divididos em três temáticas: programação (oitavo curso – média 7,0; nono – média 7,0); coordenação e apoio da ENAP (oitavo curso – média 8,0; nono – média 7,5); e resultados esperados e aplicabilidade (oitavo curso – média 7,3; nono – média 7,5). Também nos outros tipos de avaliações realizados, em geral, os professores, seus métodos e o programa foram muito bem avaliados pelos alunos.

A fim de garantir a qualidade e o cumprimento dos objetivos de aprendi-

zagem, a coordenação de formação de carreiras deu a direção do curso. Tinha de garantir os padrões estipulados, orientar e monitorar os professores²⁴ que receberam orientações sobre as características da carreira e do programa do curso/concurso, sobre o regulamento e sobre os critérios de avaliação que deveriam ser adotados.

Assim, a autonomia que os professores contratados tinham anteriormente diminuiu e aumentou o grau de intervenção e a responsabilidade da equipe coordenadora na condução do curso. Essa mudança foi necessária porque a Escola não dispõe de corpo permanente de docentes e, embora os professores sejam de alto nível, de importantes instituições de ensino e pesquisa do País e experientes profissionais da máquina burocrática, em geral não dispõem de suficiente preparação metodológica para o ensino aplicado, que permitisse apresentar conhecimentos na forma de casos práticos, baseados em atividades reais, que deveriam caracterizar esse curso. Reside aí um grande problema que deverá ser enfrentado, porque compromete muito o trabalho de escolas de governo que não têm corpo docente mínimo.

As informações aos alunos sobre as regras e o funcionamento do curso foram constantemente enfatizadas, tendo em vista tratar-se de concurso público. Sempre que possível foram feitos remanejamentos de prazos para entrega de trabalhos, tendo em vista o grau de dificuldade e o volume de textos. A publicidade de informações e regras e a relação de confiança que se estabeleceu entre os alunos e a coordenação contribuíram certamente para a melhoria de qualidade do curso. O material didático entregue antecipadamente ao aluno, organizado por disciplina, é composto do roteiro das aulas com a seqüência dos conteúdos, o cronograma do curso, os objetivos de

aprendizagem, a forma de avaliação a ser adotada, os prazos de entrega de trabalho e os textos de leitura obrigatória.

O acompanhamento dos alunos e professores, em sala de aula, pelo coordenador de curso, embora ainda não suficiente, representou um diferencial significativo em relação às edições anteriores. A limitação, nesse caso, refere-se ao número de pessoas para supervisão pedagógica, pequeno se considerar a complexidade das atividades de gerenciamento a cargo do coordenador de curso. A autonomia da equipe para fazer eventuais mudanças na programação, com o professor, sempre que se estivesse desviando ou se sobrepondo ao que já havia sido ministrado, e o diálogo constante com os professores para ajustes nos recursos instrucionais e na metodologia puderam ser feitos durante o período em que estavam sendo desenvolvidas as aulas, evitando-se que situações problemáticas se estendessem.

A formação continuada para a administração pública contemporânea

No início do século XXI, os problemas do setor público – principalmente aqueles relacionados à gestão de recursos, eficácia dos resultados, eficiência e relação com os cidadãos – ficaram mais complexos. Nesse contexto, a questão da formação dos servidores exige novas perspectivas, haja vista que a maioria das pessoas não foi preparada para analisar a enorme produção de conhecimentos e informações e para lidar com ela, com a quebra de paradigmas e com as exigências de reflexão constante para a busca de soluções dos problemas. Como formar alguém não só para exercer habilidades e ter mais instrumentos, mas,

sobretudo, para estabelecer parâmetros éticos, intelectuais e políticos para suas ações? Como estimular a reflexão e o uso de informação e conhecimento disponíveis para a crítica e solução de problemas (NOGUEIRA, 2004)?

Para que a capacitação tenha eficácia e impacto sobre o trabalho, é preciso ter claro o seu alcance, o que significa identificar que problemas ela quer resolver ou que competências quer desenvolver. Ela não resolve todos os tipos de problemas da organização, mas somente aqueles que foram diagnosticados como passíveis de resolução por meio de capacitação²⁵.

Ao mesmo tempo que a formação de servidores tenta resolver problemas contemporâneos da sociedade, que constam da agenda política, ela também deve olhar para o futuro. Desse modo, as organizações e as pessoas precisam estar dispostas a aprender continuamente, a fim de diminuir a defasagem, própria da dinâmica organizacional, entre as competências atuais e as necessárias. Por esse motivo, a tarefa torna-se ainda mais desafiadora, uma vez que, no Brasil, acumulam-se na agenda tanto os aspectos diagnosticados pelas primeiras gerações de reformas administrativas, não plenamente resolvidos, quanto aqueles ligados aos novos problemas e às novas demandas da sociedade.

Em uma sociedade cuja diversidade é crescente, as expectativas são cada vez maiores, individualizadas e com vários meios de vocalização, se comparadas às do passado, o papel do servidor também será incomensuravelmente mais complexo (TROSA, 2001). Tendo em vista essas mudanças e as novas exigências colocadas para a administração pública, decorrentes da complexificação das sociedades e dos Estados contemporâneos, e com base na

oitava e nona edições do curso de formação para EPPGG, em que pudemos experimentar algumas das propostas a seguir relacionadas, apresenta-se, para discussão uma lista não exaustiva dos requisitos que poderiam compor programas de capacitação para a alta função pública e incluir estímulos aos servidores para o seguinte:

- ter como base para decisões e ações os parâmetros éticos, sociais, culturais e políticos e instruir a gestão pública por princípios de equidade e de democracia;

- estimular a reflexão e o uso de informação e conhecimento disponíveis para a crítica e solução de problemas e, sempre que possível, realizar consultas à sociedade para amparar as decisões;

- ser um “tradutor cultural” (Trosa, 2001), capaz de compreender diferentes funcionamentos e lógicas e dialogar com as múltiplas identidades societárias, com atenção especial às questões de etnia e de gênero;

- estimular a compreensão sobre o alcance da ação do servidor, que tem como finalidade última o desenvolvimento social sob a ótica dos direitos do cidadão. Nem como súdito nem como beneficiário, o cidadão tem o direito a ter todos os direitos e deve ser tratado como sujeito de sua cidadania;

- possibilitar a reflexão dos servidores públicos sobre suas próprias práticas, buscando inserir, apesar dos constrangimentos conjunturais ou estruturais, os elementos da criatividade, do empoderamento da comunidade, do diálogo político em suas rotinas e *accountability*;

- compreender as relações intrínsecas entre política, desenvolvimento e mudança social;

- buscar novas formas de articulação das políticas descentralizadas, criando capacidade para a gestão de múltiplas e

diferentes redes e a coordenação transversal de programas no âmbito da Federação, integrando e fortalecendo o fluxo de informações, propostas e soluções características da sociedade-rede;

- incentivar a participação de atores locais e setoriais na esfera pública, estimular a conexão horizontal entre organizações públicas, privadas e comunidades, democratizando procedimentos e processos decisórios, liberando o potencial político e empreendedor dos atores e apontando para diferentes arranjos e equilíbrio entre Estado, setor privado e terceiro setor;

- saber utilizar ferramentas gerenciais mais adequadas à negociação de projetos e de conflitos, à gestão de riscos, à tomada de decisões, ao planejamento, à elaboração de cenários e de contratos, etc.;

- promover a inovação. A porosidade democrática e o experimentalismo público, com responsabilidade ética, devem ser cada vez mais incentivados, tendo-se a flexibilidade como contrapartida de maior responsabilidade e autonomia.

Essas propostas²⁶, se desenvolvidas, teriam vários desdobramentos, irradiando outras ações, de acordo com a complexidade do serviço. Pressupõem a vontade política de se construir um Estado não paternalista, não assistencialista e não clientelista. Além disso, a gestão de pessoas, com seus componentes ‘gestão’ e ‘desenvolvimento de competências’, deve deixar de ser vista como pertencente à área de recursos humanos para se tornar instrumento do gerente intermediário na administração pública. O meio mais poderoso para mudanças nas organizações é investir nas pessoas.

Tomem-se alguns exemplos da lista anteriormente citada. Para negociar e gerenciar um contrato de terceirização de maneira eficaz é preciso estabelecer uma

relação de parceria para que sejam obtidas as informações necessárias, mas corre-se o risco de ser manipulado e absorvido por ela. Não se trata apenas de saber lidar com grupos de pressão, mas de ter competência em áreas extremamente complexas da tecnologia ou do mercado, em que a especialização torna-se obsoleta em pouco tempo (Trosa, 2001, p. 52). Os servidores devem estar aptos a avaliar os riscos, a fazer julgamentos cada vez mais precisos, a reconhecer os problemas, os interesses, as lógicas dos parceiros, a gerenciar a diversidade de atores envolvidos por meio de acordos progressivos, conhecer mercados, ser capaz de escutar, ter consciência dos limites e a escolher o melhor instrumento contratual para gerenciar o ajuste.

A operacionalização de programas que atendam a diferentes demandas dos cidadãos, fugindo da padronização e ampliando as soluções específicas, envolve muito além da capacitação, requer o enfrentamento de dilemas e a modificação de alguns pressupostos e normas estabelecidas em relação às políticas públicas²⁷. A igualdade de procedimentos da burocracia, a mesma norma para todos, em geral tolhe a possibilidade de se pensar em igualdade de resultados, o que dificulta a adaptação do serviço ao cidadão (Ferrarezi; Sousa, 2003). Esse dilema caminha no bojo das reformas administrativas das últimas duas décadas e implica riscos de arbitrariedade e desigualdade no atendimento. Qual é o equilíbrio entre a equidade e o serviço especializado?

A maioria das propostas dessa lista – assumir riscos, ter maior liberdade para escolher, adaptar e inovar – exige meios para a assunção de maior autonomia por parte do servidor e, ao mesmo tempo, exige mecanismos de visibilidade, controle e responsabilização pelos resultados²⁸.

Essas são competências que não eram utilizadas no gerenciamento por insumos no passado e exigem tanto mudanças na legislação quanto na cultura organizacional e na atitude dos servidores públicos, mas não é possível esperar as mudanças legais para preparar as pessoas para lidarem com essas questões.

Além de maior liberdade ao servidor, seria preciso investir: no desenvolvimento de equipes não hierárquicas que legitimem e sustentem as decisões de seus membros e saibam lidar com sistemas complexos não homogêneos; em avaliações de resultados sistematizadas para prover de modelos e soluções que amparem a decisão²⁹; nas chefias superiores para que permitam o fluxo de decisões pela hierarquia e dêem apoio; na ética pública para dar coerência e confiança em um sistema descentralizado (Trosa, 2001, p. 47-49).

A delegação, a desconcentração e a descentralização das políticas, o modelo contratualista e uma nova gestão pública são considerados práticas importantes para a renovação do Estado. É preciso dispor-se de vários meios para adaptação às mudanças, mas não é possível transpor um modelo único. De qualquer modo, a maioria das proposições feitas para a reforma da administração pública, na última década, aponta para o mesmo cenário, em que os servidores deverão ser preparados para tomar decisões em contextos cada vez mais complexos, o que exigirá a consideração das pressões, a reflexão sobre todos os aspectos envolvidos na situação, o autocontrole e a gestão para avaliar riscos, a capacidade de propor e debater, a flexibilidade e a adaptação à diversidade de situações.

A concepção do curso de formação inicial para a carreira de EPPGG, bem como os cursos de aperfeiçoamento para a

promoção na carreira deverão ser constantemente avaliados para serem adaptados a essa complexidade crescente, aos novos desafios e às exigências dos cidadãos, cada vez mais participativos da vida pública.

Considerações finais

Pode-se afirmar que, apesar das descontinuidades administrativas, os cursos preservaram os objetivos gerais do projeto inicial da carreira, o perfil generalista e as policompetências na formação do EPPGG, a fim de permitir ao profissional visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública e instrumentos para a ação e interação generalizada no aparato estatal.

Percebe-se que as mudanças realizadas no curso de formação inicial proporcionaram respostas bastante adequadas, tendo em vista os problemas enfrentados em edições anteriores, os desafios contemporâneos da administração pública e a crescente complexidade dos problemas e das demandas da sociedade. Cabe ressaltar ainda que a formação da ENAP é coerente com os princípios e objetivos da Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), segundo a qual a profissionalização da função pública é condição necessária para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos e para a promoção do desenvolvimento.

No entanto, persistem inúmeros desafios, dentre os quais se destacam o aprimoramento do ensino de aplicação e novas tecnologias; a ausência de quadro próprio de professores, o que dificulta a construção e aplicação de um plano pedagógico específico para a formação profissional; o esvaziamento dos quadros de servidores da Escola; a adaptação e o

aperfeiçoamento de sistemas gerenciais de informações e gestão do conhecimento.

Um dos principais obstáculos a ser superado para as próximas edições relaciona-se ao ensino aplicado às práticas de gestão pública, uma vez que o estágio³⁰ e as oficinas de políticas públicas utilizados em formações anteriores, e muito bem avaliados, foram retirados do curso pelo órgão supervisor da carreira. Diante dessa ausência, o curso terá de incrementar estratégias pedagógicas³¹ que trabalhem temas e problemáticas de forma aplicada, exigindo-se a criação de estudos de casos e de jogos específicos para a administração pública brasileira, tarefa essa ainda pouco difundida entre nós.

A melhoria no relacionamento entre a coordenação e os alunos foi uma conquista importante, haja vista o impacto favorável na aprendizagem. O planejamento e a definição da gestão dos processos de trabalho contribuíram fortemente para essa melhoria, tendo-se ainda destacado a publicidade de informações e das regras, a entrega antecipada de material didático e a supervisão pedagógica das aulas. Com a supervisão da equipe foi possível gerenciar conflitos interpessoais, tão comuns em situações de concorrência, e garantir que o curso mantivesse um bom padrão de qualidade.

Atualmente, profissionais bem qualificados são muito requisitados pelos dirigentes do governo federal, particularmente os de carreira, que possuem formação em policompetências, como são os do caso analisado. Claro está que esse curso é apenas o início da trajetória, e os cursos de aperfeiçoamento, como condição para a promoção funcional, devem ser realizados tendo em vista as mudanças nas competências requeridas pelas organizações e a necessidade de atualização constante. Diferentes formas sob as quais

a capacitação pode ser desenvolvida devem ser estimuladas, a fim de permitir maior adequação às características e necessidades dos profissionais, tais como: o ensino a distância, o desenvolvimento por meio de estudos e pesquisas, estágios em outras instituições/departamentos, *benchmarking* e treinamento em serviço.

A formação permanente do servidor que leve em consideração esses fatores e toda a complexidade discutida surtirá mais efeito, se houver uma política adequada de gestão de pessoas e uma propensão à aprendizagem pelo servidor, pela equipe e pela chefia e essa formação constituir um trabalho contínuo de aprendizagem crítica que

permita analisar e questionar as práticas e saberes estabelecidos.

No entanto, há de se considerarem os limites da capacitação, uma vez que ela resolve apenas questões específicas, e não todos os tipos de problemas das organizações. Também é claro que as questões políticas, ideológicas e corporativas pesam nas decisões e, na maioria das vezes, sobrepõem-se às prioridades diagnosticadas. Por esses motivos, a construção de um *ethos* da função pública é tão necessária, ao lado da reflexão crítica sobre o que constitui o interesse público.

(Artigo recebido em janeiro de 2006. Versão final em março de 2006)

Resumo dos temas que compõem os eixos do curso de formação inicial

EIXOS	<i>Disciplinas focadas em</i> Marcos analíticos e co- nhecimentos	<i>Disciplinas focadas em</i> Instrumentos de análise e gestão
1- Estado, sociedade e democracia (52h)	D 1.1 – O Estado contemporâneo e suas transformações (14h) D 1.2 – Democracia e cidadania no Brasil (16h) D 1.3 - Sistema político brasileiro (20h)	
2- Economia e desenvolvimento (82h)	D 2.1 – Economia internacional (16h) D 2.2 – Economia brasileira (28h) D 2.3 – Economia do setor público (32h)	
3- Administração pública (150h)	D 3.1 – O debate contemporâneo da gestão pública (20h) D 3.2 – Administração pública brasileira (20h)	D 3.3 – Direito Administrativo e serviços públicos (24h) D 3.4 – Modelos de gestão e arquitetura organizacional (8h) D 3.5 - Gestão de pessoas no setor público (12h) D 3.6 – Sistemas gerenciais de informação (8h) D 3.7 - Gestão de contratos e licitação (16h) D 3.8– Planejamento e gestão financeira e orçamentária (36h)
4- Políticas públicas (146h)	D 4.1 Modelos de análise atuais e conceitualização (24h) D 4.2- Atores políticos, participação e controles (16h) D 4.3-Dilemas contemporâneos das políticas públicas (20h)	D 4.4 - Análise e interpretação de dados e indicadores econômicos e sociais (16h) D 4.5 - Planejamento estratégico (24h) D 4.6 – Elaboração e gerenciamento de projetos (20h) D 4.7 - Monitoramento e avaliação de políticas públicas (20h)

Obs.: Nas 450 horas, não foram computados os períodos destinados a estudos, provas e ao ciclo de seminários (cerca de 30 horas).

Notas

* Texto modificado do originalmente apresentado no Painel do CLAD – “Algunas experiencias nacionales en torno al esfuerzo de organizar el servicio civil a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”, em Santiago do Chile, outubro de 2005.

¹ Em 1986, com a reorganização da estrutura da Administração Pública Federal, foi extinto o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), criado em junho de 1938, que deu lugar à Secretaria da Administração Pública (Sedap).

² A intenção do Dasp era analisar a viabilidade de criação de uma instituição oficial de ensino e treinamento no Brasil, inspirada na Escola Nacional de Administração (ENA) da França. Rouanet analisou comparativamente os modelos francês e alemão com os resultados da investigação de instituições de formação e treinamento existentes no Brasil.

³ Rouanet apresentou um projeto com base nos modelos aplicados na França e na Alemanha. Propôs a criação de carreiras superiores múltiplas em todos os órgãos federais que não as tivessem; ou, como alternativa, a criação de uma carreira superior, a de Agente do Serviço Federal, baseada no modelo do administrador civil do sistema francês. Com essas propostas, segundo o autor, não se estaria “europeizando” o sistema administrativo brasileiro, mas criando “exclusivamente carreiras executivas” (ROUANET, 1982, p. 25).

⁴ A ENAP foi criada pelo Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, para ser “o pólo irradiador da Reforma Administrativa” que o governo do presidente José Sarney pretendia implantar, por meio da Secretaria de Administração Pública (Sedap). O objetivo da ENAP, definido no art. 2º desse decreto, era “planejar, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal”.

⁵ A carreira de EPPGG foi criada pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, conforme o art. 1º “[...] para execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica”.

⁶ O Decreto nº 98.895, de 30 de janeiro de 1990, regulamentou a lei que criou a carreira e foi revogado pelo Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004.

⁷ “Essas características, enfatizadas pelo modelo americano, teriam se somado às características do modelo francês – particularmente à natureza prática do estágio – para compor um perfil generalista especialmente adequado ao ambiente político-administrativo instável, típico da nossa realidade e das sociedades em transição democrática” (PETRUCCI et al., 1995, p. 226).

⁸ A Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Seplan), em janeiro de 1989, incorporou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap). Uma das consequências dessa mudança foi a transferência da ENAP para a jurisdição da Seplan. Essa subordinação, segundo Petrucci (1995), teve implicações profundas na história da ENAP e dos EPPGG, podendo ser entendida como geradora fundamental do “acidentado processo da criação da carreira”.

⁹ A disputa de espaço político-institucional na máquina burocrática, segundo Petrucci (1995), manteve-se acirrada mesmo após a primeira legalização da carreira. Alguns segmentos que forneciam funcionários para os quadros de alto nível da administração tentaram “novo golpe” contra a carreira, transformando os seus cargos em Analistas de Orçamento. Então, após longo trabalho promovido pelos gestores e pela Associação dos EPPGG (Anesp), em 1992, promoveu-se a restauração da carreira e dos cargos de EPPGG, por meio do art. 21 da Lei nº 8.460/92.

¹⁰ O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado* foi apresentado em 1995, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a reforma da Administração Pública Brasileira.

¹¹ Os cursos de formação da carreira de EPPGG, de responsabilidade da ENAP, constituem a segunda fase do concurso público, de caráter eliminatório, para o provimento de cargos. A primeira fase é feita por outras instituições especializadas.

¹² A 10^a e a 11^a edições do curso serão realizadas em 2006, com algumas alterações no programa, visando aprofundar o ensino aplicado nos eixos de administração pública e políticas públicas (consulte o programa em <www.enap.gov.br>).

¹³ Segundo Petrucci (1995), a Enap dispunha de pouco tempo para preparar o curso, contando somente com um corpo docente externo, devido à inexistência de uma equipe interna de professores, o que gerou alguns problemas no andamento do curso. Dentre as falhas, a deficiência na execução da etapa final, condensada em módulos intensivos, foi marcante.

¹⁴ Passaram por essas diretorias, quatro Diretores-Gerais, dois Diretores de Ensino e quatro Diretores de Estágio até o final do curso.

¹⁵ A justificativa era que, embora a burocracia tivesse sido criada no Estado liberal como resposta eficiente à administração patrimonialista, criando uma série de controles que imprimissem o caráter público das ações do Estado, ela foi, ao longo do século XX, subvertendo as razões para as quais fora criada, formando uma categoria social específica, que estabelece, entre seus membros, certas relações que tendem a autonomizar-se diante da sociedade como poder externo e acima dela e muito pouco orientada à prestação de serviços públicos aos cidadãos.

¹⁶ O Programa e o Relatório Final dessa edição fazem referência ao desenvolvimento de uma atividade de “Mapeamento de Competências Profissionais”, que resultou num levantamento das aprendizagens e dificuldades enfrentadas pelos participantes do curso de formação. Porém, não foi encontrada informação sobre o que significou esse mapeamento.

¹⁷ Essas questões foram levantadas pelos alunos dos cursos anteriores e constam nos relatórios de avaliação final.

¹⁸ Pesquisa realizada pela OCDE indica que o perfil de competências dos altos gerentes está mudando na maioria dos serviços públicos e que há uma mudança na ênfase por competências gerenciais mais amplas, bem distintas daquelas aptidões específicas dos especialistas e dos técnicos (OCDE. *Gerenciando a alta administração pública*: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília, ENAP, 1999).

¹⁹ Adaptado do relatório da Agência de Certificação Ocupacional (2004).

²⁰ A avaliação por módulo trata da opinião do participante sobre programação, apoio ao desenvolvimento do curso, aplicabilidade e utilidade do treinamento, resultados e desempenho do instrutor. A avaliação final trata da satisfação geral quanto a três aspectos: programação, coordenação e apoio, resultados esperados e aplicabilidade, além de incluir um trabalho em que os alunos discutem os principais aspectos, positivos e negativos, quanto ao desenvolvimento do curso.

²¹ A proposta inicial era que houvesse mais 400 horas para o estágio e a realização de oficinas de políticas públicas, mas ela não foi aprovada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela gestão da carreira.

²² Os eixos básicos, com adaptações de carga horária, também fazem parte da formação da carreira dos Analistas de Orçamento e Planejamento, uma vez que igualmente pertencem ao ciclo de gestão e, portanto, devem ter formação comum. No caso, o eixo específico deles é Planejamento e orçamento.

²³ Como houve mudanças significativas na forma e no instrumento de avaliação aplicado nos cursos de formação, ao longo do tempo, não se pode fazer a comparação quantitativa dos resultados entre as edições anteriores e a oitava e nona.

²⁴ Em média, um curso de formação envolve cerca de 40 pessoas, entre professores, assistentes e palestrantes, sem incluir os técnicos que atuam nas atividades de integração, na avaliação final e nas apresentações sobre o trabalho realizado pelos ministérios.

²⁵ Nesse sentido, outros subsistemas da gestão de pessoas deveriam intervir com ações próprias relativas à seleção, à análise do trabalho, à tecnologia a ser utilizada, às condições objetivas e subjetivas do trabalho, etc. Vários autores concordam que é com base nessas informações, na definição do perfil do cargo e nas competências que as ações de recrutamento, seleção, formação e treinamento deveriam ser desenvolvidas.

²⁶ A lista pode crescer muito tendo em vista o perfil genérico que todo profissional deve ter: responsabilidade, flexibilidade, adaptação a mudanças, capacidade de trabalhar em equipe, proatividade, policompetências, motivação, capacidade de trabalhar sob pressão, etc.

²⁷ Para responder à diversidade de necessidades dos cidadãos, o Estado tem recorrido ao terceiro setor, mas os instrumentos administrativos e legais para essa parceria, criados nos anos 30 e 60, ainda não foram adaptados, e os poucos que foram enfrentam resistência das consultorias jurídicas, como é o caso do termo de parceria criado pela lei das OSCIP (Lei nº 9.790/99), que aperfeiçoa o convênio e é mais rigoroso nos controles de resultados, com contrapartidas desburocratizantes e mecanismos de responsabilização de dirigentes (FERRAREZI, 2002).

²⁸ A obrigação de prestar contas é cada vez mais exigida pela sociedade como forma de controle e de se evitar a corrupção. Traduzir a *accountability* ainda é um objetivo de longo prazo.

²⁹ A capacidade de intercambiar informações, de aprender e de capitalizar inovações é provavelmente um dos problemas mais graves da administração pública (TROSA, 2001, p. 73).

³⁰ A Escola Nacional de Administração (ENA) da França, no curso de formação do administrador civil, destina um longo período para o estágio, intercalando-o com o curso, de modo a colocar os alunos em situações de responsabilidade real e fazê-los tomar consciência da realidade das práticas administrativas ao longo da formação (CHEMLA, 2005).

³¹ Embora em diferentes proporções, a diretora de estudos da Escola Nacional de Administração (ENA) da França, Eliane Chemla, em palestra realizada na Enap em 22 de junho de 2005, refere-se a problemas parecidos. Segundo ela, “Como transmitir, de modo eficaz, conhecimentos e aptidões diversificadas; de que maneira adequar uma linguagem comum a alunos provenientes de diferentes horizontes, mas que trabalham juntos nas instituições; de que maneira mensurar conhecimentos e o *savoir-faire* (saber fazer) no final do curso, para classificá-los de acordo com seu mérito?”.

Referências bibliográficas

CARTA IBERO AMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. IN: CONFERÊNCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO, 5. Bolívia: CLAD/ONU-DESA, 2003. Disponível em: <www.clad.org.ve>.

CHEMLA, Eliane. *A reforma da formação para carreiras da ENA/França*. como formar profissionais para a condução de mudanças na administração pública. Palestra proferida pela Diretora da ENA – França, realizada na Enap. Brasília, 22 de junho de 2005.

AGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL. IN: REUNIÃO DA CÂMARA DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL DE PROFISSIONAIS DA GESTÃO PÚBLICA, 2. Bahia, Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2004.

COMISSÃO DOS ALUNOS DO I CURSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL. IN: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO – DOCUMENTO FINAL. Brasília: ENAP, 1989. Mimeografado.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Curso de políticas públicas e gestão governamental* – Proposta Curricular. Brasília, 1988. Mimeografado.

_____. *Curso de políticas públicas e gestão governamental* – Programa de formação. Brasília, 1996.

_____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 1997. Mimeografado.

_____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 1998. Mimeografado.

_____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 1999. Mimeografado.

_____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 2001. Mimeografado.

_____. *Relatório do curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 2002. Mimeografado.

_____. *Avaliação do 8º curso de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 2004. Mimeografado.

_____. *Programa de Formação para Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: ENAP, 2004. Mimeografado.

FERRAREZI, Elisabete. *Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. (Coleção Prazer em Conhecer).

FERRAREZI, Elisabete; SOUSA, Marcelo Álvares de. Promoção da cidadania: para quem ou com quem? *Respublica*, Brasília, nov. 2003. Disponível em: <www.anesp.org.br>.

MORIN, Edgar. Podemos reformar a administração pública? In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2004. Madri: CLAD, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para sociedade civil. In: *Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004. cap. 4.

OCDE. *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*. Brasília: ENAP, 1999.

ODELIUS, Catarina Cecília; MALUF, Maria Regina. A formação do administrador de empresas: breve retrospectiva histórica, tendências e perspectivas. *Caderno de Administração da UnB*, Brasília, n. 10.

PETRUCCI, Vera Lúcia; SANTOS, Maria Helena C.; BRITO, Marcelo (Coord.). *Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo*. Brasília: ENAP, 1995.

ROUANET, Sergio Paulo. Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública (Relatório). Brasília, 1982, Mimeografado.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VILLA-ALVAREZ, Florindo. *Escola de governo e a eficácia da gestão pública*. Brasília, 1990. Mimeografado.

Resumo-Resumen-Abstract**Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental***Elisabete Ferrarezi e Adélia Zimbrão*

O artigo analisa o curso de formação inicial para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), recentemente reformulado. Conclui-se que as mudanças realizadas no curso, tendo em vista os problemas enfrentados em edições anteriores, os desafios contemporâneos da administração pública, a crescente complexidade dos problemas e as demandas da sociedade, proporcionaram respostas bastante adequadas. No entanto, persistem inúmeros desafios, dentre os quais se destacam o aprimoramento do ensino de aplicação e novas tecnologias. Ao longo das nove edições do curso, percebe-se que os principais objetivos do projeto inicial da carreira permaneceram, mesmo com todas as descontinuidades administrativas. Preservaram-se o perfil generalista e as policompetências na formação do EPPGG, a fim de permitir ao profissional uma visão abrangente e integrada dos complexos problemas da administração pública e desenvolver a capacidade de analisar, decidir e buscar os melhores resultados em prol do cidadão, conduzindo as relações e as atividades profissionais de acordo com os princípios da ética pública.

Palavras-chave: formação de carreiras, ENAP, Especialistas em Políticas Públicas

Formación de carreras para la gestión pública contemporánea: el caso de los Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental*Elisabete Ferrarezi y Adélia Zimbrão*

Este artículo analiza el curso de formación inicial para la carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG), recientemente reformulado. Se concluye que los cambios realizados, teniendo en cuenta los problemas enfrentados en las ediciones anteriores, los retos contemporáneos de la administración pública, la creciente complejidad de los problemas y de las demandas de la sociedad, han proporcionado respuestas muy adecuadas. Sin embargo, persisten numerosos desafíos, entre los cuales se destacan el perfeccionamiento de la enseñanza de aplicación y nuevas tecnologías. A lo largo de nueve ediciones del curso, se observa que los principales objetivos del proyecto inicial de la carrera han permanecido a través del tiempo, aunque con todas las discontinuidades administrativas. Se preservaron el perfil generalista y las policompetencias en la formación del EPPGG, a fin de permitir al profesional una visión amplia e integrada de los complejos problemas de la administración pública y desarrollar la capacidad de analizar, decidir y buscar los mejores resultados en pro del ciudadano, conduciendo las relaciones y las actividades profesionales de acuerdo con los principios de la ética pública.

Palabras-clave: formación de carreras, ENAP, Especialista en Políticas Públicas

Career training for the contemporary public management: the case of the Specialists in Public Policies and Governmental Management*Elisabete Ferrarezi and Adélia Zimbrão*

This paper analyzes the recently reformulated initial training course destined to the career of Specialists in Public Policies and Governmental Management (EPPGG). The article concludes that the changes introduced in the course presented quite appropriate responses, given the problems faced in the earlier editions, the contemporary challenges of the public administration, the increasing

complexity of the problems, as well as the growing expectations of the society. Many challenges, however, remain, particularly with regard to the improvement of the interaction between theoretical and practical training and the new technologies. Despite the administrative discontinuities, the main goals established in the initial project of the career seem to have remained unchanged throughout the nine editions of the course. The course for EPPGGs preserved the generalist profile and its multicompetency, enabling these professionals to have a broadened and integrated vision of the complex problems confronted by the public administration, as well as to develop the skills to analyze, decide and search for the best possible results for the citizen, while conducting their professional relationships and activities in accordance to the principles of the public ethics.

Keywords: career training, ENAP, specialists in public policies

Elisabete Ferrarezi

Socióloga, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e doutoranda em Sociologia na UnB. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996. Atualmente é coordenadora-geral da Formação de Carreiras da ENAP. Contato: <beferrarezi@terra.com.br>.

Adélia Cristina Zimbrão da Silva

Graduada em Psicologia pela UERJ (1995), especialista (*lato sensu*) em Sociologia Urbana pela UERJ (1998) e mestre em Administração Pública pela EBAP/FGV (2001). Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e exerce o cargo de Assessora Técnica da Coordenação Geral de Cursos de Especialização da ENAP. Contato: <adelia.zimbrao@enap.gov.br>.

A reorganização das retaguardas administrativas de governo para a melhoria dos serviços públicos eletrônicos

*European Commission. Directorate General
for Information Society and Media**

Introdução e contextualização

O governo eletrônico

O modo pelo qual somos governados na Europa vem sofrendo mudanças dramáticas, para as quais a introdução das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) contribui de mãos dadas com outras tendências sociais, de forma determinante.

A Comissão Europeia¹ defende que essas novas tecnologias podem ajudar as administrações públicas a lidarem com os mais variados desafios. O foco, entretanto, não deve ser lançado meramente sobre a TIC, mas no seu uso *combinado com* a mudança organizacional e as novas práticas que visem à melhoria dos serviços públicos, dos processos democráticos e das políticas públicas. É disso que se trata o governo eletrônico. Possibilita-se, por meio dele, administrar melhor e de forma mais eficiente, aperfeiçoar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas e auxiliar o setor público na conflituosa tarefa de atender os

cidadãos e prestar serviços em maior quantidade e melhor qualidade com menos recursos.

O governo eletrônico permite também manter e fortalecer a governança na sociedade do conhecimento. Isso significa um setor público²:

- aberto e transparente, ou seja, governos “compreensíveis”, que prestem conta aos cidadãos e sejam receptivos à participação e ao escrutínio democráticos;
- a serviço de todos, isto é, seja focado no usuário e seja inclusivo, o que significa que ninguém será excluído da prestação de seus serviços e se respeitará cada um como indivíduo, fornecendo-lhe atendimento personalizado;
- produtivo, que devolve o máximo em valor pelo dinheiro pago pelos contribuintes, o que implica que menos tempo será desperdiçado em filas, erros serão reduzidos drasticamente, mais tempo será destinado ao atendimento pessoal e o trabalho do servidor público tornar-se-á mais compensador.

Nos últimos anos, os conceitos de governo e governança transformaram-se profundamente. Isso se deve às crescentes pressões e expectativas não somente para que sejamos governados por métodos modernos que resultem em eficiência e eficácia (deve-se “fazer mais por menos”, ano a ano), mas também para que os governos sejam mais abertos à *accountability* democrática.

Este caldeirão de mudanças encontra-se agora, mais uma vez, a ponto de ferver em razão do impacto causado pelas novas tecnologias digitais no governo. Como muitos confirmam, o governo eletrônico permite que eficiência e democracia se encontrem de forma mais fácil e barata do que se pensava inicialmente, e a aplicação de TICs possibilita a redução do *trade-off* que sempre existiu entre esses dois

objetivos admiráveis. As novas tecnologias, porém, vão muito além. Elas começam a redefinir a paisagem de governo, alterando as relações (de poder e responsabilidade) e envolvendo os diferentes atores – entre os fornecedores de serviço e o setor produtivo, entre o público, o privado e o terceiro setor e entre o governo e o cidadão.

Emergem, nesse cenário, novas formas de governança, refletindo a transformação, entre outros, das estruturas organizacionais e econômicas, com conseqüências profundas sobre a maneira como compreendemos e exercemos a cidadania. Fica claro que governo eletrônico não significa apenas colocar os serviços públicos *on-line* e melhorar sua prestação, mas constitui também um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que podem modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos e o governo.

O governo eletrônico e a prática de *benchmarking*³

O movimento em direção à adoção do governo eletrônico e a necessidade de reforma administrativa são parte crescente da agenda política da maioria dos países europeus. A rápida difusão do uso da Internet, além disso, tem resultado na ampliação da oferta de serviços eletrônicos disponibilizados por instituições de governo aos cidadãos e a pessoas jurídicas.

A UE conferiu também grande peso à constatação urgente dos ganhos econômicos e sociais potenciais associados à sociedade da informação. Em 2000, a Comissão Européia⁴ deu início ao *eEurope*, tendo como objetivos principais:

- colocar cada cidadão, escola, negócio e administração *on-line*;
- criar uma Europa digitalmente alfabetizada, apoiada por uma cultura

empreendedora pronta para prover o financiamento necessário;

- assegurar que todo esse processo seja inclusivo, alimentando a confiança do consumidor e fortalecendo a coesão social.

- Para tanto, a Comissão propôs dez áreas prioritárias como parte do Plano de Ação *eEurope* 2002, com metas ambiciosas a serem alcançadas por meio da atuação conjunta da Comissão, dos Estados-membros, do setor produtivo e dos cidadãos europeus. Uma delas foi o “governo *on-line*”, que buscava garantir que os cidadãos tivessem fácil acesso *on-line* às informações sobre o governo, aos serviços e aos procedimentos de tomada de decisão. Esses serviços públicos eletrônicos estão hoje disponíveis nos níveis supranacional (por exemplo, G8, OECD), nacionais e locais das políticas de todos os Estados-membros (por exemplo, OL2000 nos Países Baixos, Dinamarca Digital (*Digital Denmark*), Modernizando o Governo (*Modernizing Government*) no Reino Unido, etc.).

A maioria dos Estados-membros adotou ou está em processo de adotar estratégias de governo eletrônico para a provisão de serviços *on-line* para cidadãos e pessoas jurídicas.⁵ O alvo do *eEurope* era disponibilizar todos os serviços básicos *on-line* até o fim de 2002. O Conselho de Mercado Interno chegou a uma definição de quais seriam os serviços básicos, estabelecendo oito destinados a pessoas jurídicas e 12 a cidadãos, como mostra a tabela a seguir.

Dois grupos de indicadores desses serviços de governo eletrônico estão sendo pesquisados:

- porcentagem dos serviços públicos básicos disponíveis *on-line*; e

- uso dos serviços públicos *on-line* pelo público, para fins de obtenção de informação ou submissão dos formulários.

O progresso em tornar esses serviços *on-line* é medido por uma estrutura de referência em quatro estágios: 1) disponibilização da informação *on-line*; 2) interação de mão única; 3) interação de mão dupla; e 4) transações *on-line* completas, incluindo entrega e pagamento.

Esses dados têm sido coletados duas vezes ao ano.

Para além da provisão e utilização dos serviços públicos eletrônicos, há também

“Governo eletrônico não significa apenas colocar os serviços públicos on-line e melhorar sua prestação, mas um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que podem modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos e o governo”.

uma questão de governança: “Publicar as agendas dos conselhos na Internet, possibilitar o voto eletrônico ou disponibilizar os endereços eletrônicos de políticos não irá, por si, deter o distanciamento dos eleitores [...] ou restabelecer a confiança nas instituições públicas e nas estruturas de tomada de decisão”.⁶ O governo eletrônico pode ser tão-somente uma ferramenta para conseguirmos uma

A lista comum dos 20 serviços públicos básicos do *eEurope*

	Serviços públicos para os cidadãos
1	Imposto sobre a renda: declaração, notificação de lançamento
2	Busca de emprego por meio de postos de intermediação de mão-de-obra
3	Contribuições à seguridade social: a) benefícios por desemprego b) pensões familiares c) gastos médicos (reembolsos ou pagamentos diretos) d) bolsas de estudos
4	Documentos pessoais: a) passaporte b) carteira de habilitação
5	Registro de veículo (novos, usados ou importados)
6	Requerimento de licença para construção
7	Boletim de ocorrência policial (ex.: em caso de roubo)
8	Bibliotecas públicas (disponibilidade no catálogo, mecanismos de busca)
9	Requerimento e entrega de certidões de: a) nascimento b) casamento
10	Matrícula em curso superior/universidade
11	Alteração de endereço
12	Serviços de saúde (ex.: aconselhamento interativo sobre disponibilidade de serviços em diferentes hospitais, marcação de consultas, etc.) Serviços públicos para pessoas jurídicas
13	Contribuição social para empregados
14	Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas: declaração e notificação
15	Imposto sobre o valor agregado (IVA): declaração e notificação
16	Registro de abertura de empresa
17	Envio de dados para os órgãos de estatística
18	Declarações aduaneiras
19	Permissões ambientais (inclusive relatórios)
20	Licitações

governança mais aberta, mais participativa, mais *accountable*, mais eficaz e mais coerente (cf. declaração ministerial da Conferência sobre Governo Eletrônico, realizada em Bruxelas, em 29 e 30 novembro 2001, que indica também que atenção crescente deve ser dada à provisão de serviços de governo eletrônico pan-europeus).

Este importante relatório mostra como a economia eletrônica (*e-economy*) está emergindo na Europa.⁷ Aponta contrastes agudos e um retrato variado no que tange à chegada da sociedade da informação nos Estados-membros da UE. As principais conclusões sobre as políticas a serem desenhadas a partir do exercício de *benchmarking* são as seguintes:

A declaração ministerial da Conferência sobre Governo Eletrônico, bem como a pesquisa de *benchmarking* devem criar um momento político propício ao desenvolvimento de serviços públicos *on-line* e à identificação das demandas por esses serviços em nível pan-europeu. Isso terá de ser complementado com um foco na reorganização do *back-office* (retaguarda administrativa)⁸, a criação de mercados eletrônicos para as licitações e o investimento em equipamentos novos nas administrações.

A definição de reorganização do *back-office*

Back-office é um termo vinculado a *front-office*, que, nesse contexto, refere-se à interface do usuário com um serviço *on-line*. O *back-office* recebe e processa a informação dada pelo usuário para que o serviço seja produzido e prestado. Isso pode ser feito de forma completamente manual, inteiramente automática ou por qualquer combinação de ambos. Em alguns casos, esse serviço é produzido por uma unidade ou um *back-office*, enquanto em outros, pode envolver diversos *back-offices* de um mesmo órgão ou de órgãos distintos, no mesmo nível de governo ou em níveis diferentes. Uma vez reconhecida essa complexidade, é preciso uma terminologia comum para se atingir a comparabilidade.

Usamos o conceito de *órgão público ou governamental*,⁹ que pode ser dotado de um ou mais *back-offices*. Um órgão é definido como uma organização formal que tenha *status* legal independente e uma ou mais finalidades formais (por exemplo, uma unidade administrativa, um hospital, um órgão emissor de passaportes, uma escola, uma autoridade rodoviária, uma autoridade tributária, etc.). A diferença entre um órgão

e um *back-office* é que este último, embora possa vir a ser uma organização formal, não é dotado de *status* legal independente. Um *back-office* pode estar situado no mesmo endereço ou em endereços diferentes de outros *back-offices* do órgão e se distingue um do outro por ter uma ou mais atribuições formais específicas, cumpridas por estruturas organizacionais e gerenciais próprias, embora estas se juntem no nível mais elevado do órgão público.

O termo “reorganização” refere-se às mudanças nos fluxos de trabalho (reorganização ou reengenharia de processos) na estrutura de um ou mais órgãos envolvidos, isto é, na distribuição da autoridade, das atribuições e das tarefas, que ocorrem quando serviços são disponibilizados *on-line*. O interesse pela reorganização reside na longa experiência de implementação da tecnologia da informação no governo: os maiores benefícios não provêm da simples transferência de processos encaminhados em papel diretamente para o computador, mas do uso potencial da tecnologia para reestruturar esse processo, verificar se cada etapa é ainda necessária, se as etapas podem ser fundidas, etc. Para o usuário, em termos de qualidade do serviço, essa reestruturação pode significar mudança na maneira pela qual o produto é prestado. Por exemplo, alguns órgãos passaram de uma atitude passiva de recebimento dos requerimentos para a prestação proativa do serviço, com base nas informações (tais como datas) disponíveis no sistema.

As principais estratégias de boas práticas

Uma análise detalhada das 29 boas práticas estudadas identificou oito principais escolhas estratégicas entre as iniciativas de

governo eletrônico européias mais avançadas. Elas representam as principais abordagens bem-sucedidas no uso da TIC, para melhorar os serviços e/ou reorganizar *back-offices*. Deve-se enfatizar que tais estratégias não são, por óbvio, excludentes, mas geralmente são combinadas de diversas maneiras, dependendo das circunstâncias, necessidades e aspirações. São elas:

- digitalização de *back-offices* muito pouco alterados – normalmente, quando os arranjos preexistentes de *back-offices* funcionam bem, é fácil digitalizar sem mudanças significativas, garantindo a alta qualidade dos serviços *on-line* a serem implementados aos usuários;

- reorganização profunda dos *back-offices* – essa estratégia se faz necessária quando os arranjos preexistentes são complexos, não integrados e talvez em crise, demandando reorganização significativa a fim de implementar serviços de alta qualidade aos usuários;

- centralização das funções de *back-office* e descentralização das funções de *front-office* – traduz-se na racionalização de *back-offices* e de suas atribuições (ex.: armazenamento de informações e gerenciamento) de forma a aumentar a eficiência e poupar gastos, reconhecendo, porém, que os usuários poderão necessitar de atendimento local e adaptação;

- uma “câmara de compensação” do *back-office* – uma estratégia útil quando os arranjos são relativamente complexos e muitas vezes não integrados, mas difíceis de serem modificados. Assim, um mecanismo de troca de dados à parte é estabelecido para uso tanto dos órgãos como dos usuários, assegurando a alta qualidade dos serviços *on-line*.

- tipos genéricos de interação entre usuário e órgão – possibilitam importantes ganhos de escala e escopo, modulando o

back-office ou componentes de serviços em área abrangente e reduzindo, por outro lado, a flexibilidade para adaptar-se a exigências específicas;

- portais – uma abordagem focada no usuário, que apresenta pacotes de serviços preexistentes em formato e contexto adequados para atividades e perfis específicos de usuários;

- serviços proativos – considerando que os *back-offices* estão cada vez mais integrados e capazes de compartilhar dados e recursos entre eles, é possível oferecer serviços que requerem pouca ou nenhuma iniciativa ou ação do usuário, poupando-lhe, assim, tempo, gastos e esforço;

- maior responsabilidade e controle do usuário – a maior integração e a interoperabilidade do *back-office* conferem aos usuários maior responsabilidade e iniciativa, de forma que o próprio usuário possa determinar precisamente onde, quando e como o serviço deve ser utilizado.

Digitalização de *back-offices* muito pouco alterados

O rápido progresso em matéria de governo eletrônico depende frequentemente da existência ou não de uma história de integração e cooperação do *back-office*, particularmente se há um legado tecnológico interoperável. Assim, o legado organizacional histórico e tecnológico desempenha papel decisivo: quando o *back-office* preexistente é relativamente bem integrado e bem-sucedido, pode não ser preciso empreender mudanças organizacionais ou até mesmo tecnológicas significativas por ocasião da introdução de serviços eletrônicos. Em muitos casos, pode até ser bastante fácil e rápido digitalizar os fluxos de trabalho e as interconexões organizacionais existentes e/

ou erguer um *front-office* virtual usando a tecnologia da *web* sobre a tecnologia legada do *back-office*, ou mesmo alguma combinação de ambos. Em tais casos, a integração existente do *back-office* é mais ou menos cimentada como inicialmente era. Por um investimento relativamente modesto, essa mudança pode trazer uma economia não insignificante, empregos melhores, serviços melhores, mais rápidos e mais transparentes aos usuários e maior interação com eles, conferindo-lhes, por exemplo, mais acesso, responsabilidade e controle.

Mesmo nos casos em que os arranjos organizacionais existentes são complicados e não necessariamente operando em condições ótimas, é improvável que a prioridade imediata seja a reorganização dos *back-offices* ou dos fluxos de trabalho, se o serviço tradicionalmente oferecido estiver funcionando relativamente bem e não estiver em crise. No entanto, o que tipicamente se observa nessa estratégia é que os serviços são colocados *on-line* mesmo assim, o que leva a melhorar a qualidade do serviço para os usuários e poupar gastos para os órgãos, bem como melhorar as condições de trabalho da equipe.

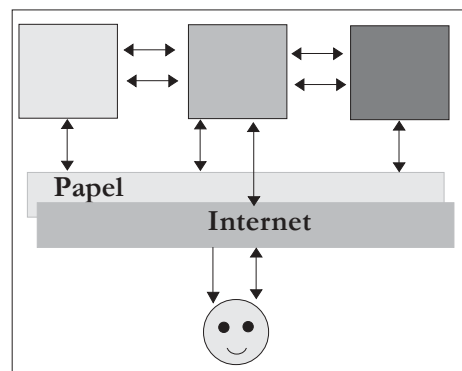
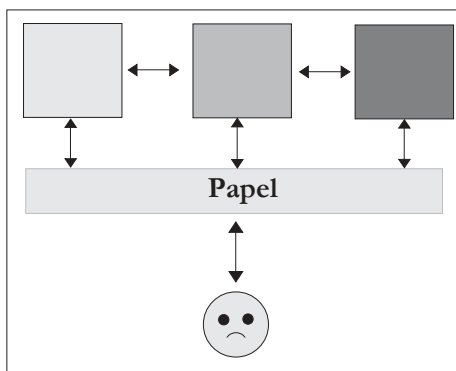
Além disso, essas melhorias, se comparadas às iniciativas que requerem reorganização ou investimentos em tecnologia em grande escala, são, muitas

vezes, relativamente fáceis e pouco custosas, porque não há – ou há pequenas – mudanças organizacionais ou de fluxos de trabalho e não existem estruturas novas de processo do trabalho a introduzir. Assim, digitalizar um *back-office* em grande parte inalterado e/ou construir um *front-office* por cima deste oferece a vantagem de evitar que sistemas existentes tenham seu desenvolvimento prejudicado, estimulando o aperfeiçoamento do serviço existente na Internet.

Um exemplo relevante dessa estratégia de boa prática é a *declaração aduaneira da Áustria* para o comércio de bens e serviços fora do âmbito da UE, que se iniciou a partir das pressões exercidas pela comunidade empresarial austríaca. A demanda não advinha de um serviço inerentemente deficiente, como os serviços aduaneiros o são tradicionalmente, mas da oferta de melhores serviços por rivais em outros países da UE, que os haviam colocado *on-line*, fato que resultou na ameaça de importadores e exportadores austríacos de retirarem seus negócios do país.

No caso da declaração aduaneira da Áustria:

- os arranjos organizacionais existentes eram relativamente simples e bem integrados, de modo que apenas uma pequena reorganização se fazia necessária;



- a solução tecnológica para a introdução do serviço eletrônico foi digitalizar arquiteturas e fluxos de trabalho existentes e disponibilizar um balcão de atendimento com base na *web*;

- as funções, tarefas e habilidades de trabalho da equipe mudaram para melhor, alguns membros da equipe foram liberados para outras funções e outros custos foram reduzidos;

- houve considerável descentralização da responsabilidade e controle diretamente aos próprios usuários (do ramo de importação e exportação), possibilitando acesso a um serviço mais ágil, preciso e satisfatório.

Outros exemplos de digitalização de *back-offices* que permaneceram praticamente iguais incluem:

Serviços eletrônicos aos cidadãos:

- *imposto de renda na França*: ainda que se tenha colocado o serviço *on-line*, o princípio básico das declarações de imposto de renda não foi alterado como resultado da digitalização: a mesma informação tem de ser prestada basicamente no mesmo período do ano; o que era, no passado, feito por via postal e pagamento tradicional, hoje pode ser feito pela Internet;

- *registro de veículos na Itália e nos Países Baixos*: em ambos os casos, a digitalização conduziu a uma reorganização na provisão do serviço, tendo em vista que determinadas bases de dados passaram a ser digitalmente conectadas, e também a mudanças nas etapas de trabalho da equipe e dos usuários, as quais, porém, não envolveram nenhuma alteração na organização dos *back-offices*;

- *concessões de bolsas de estudos na Dinamarca*: neste caso, somente uma interface *web* foi colocada sobre a estrutura de cooperação organizacional, sobre os fluxos de trabalho e sobre os legados tecnológicos existentes,

resultando em um trabalho muito menor e mais interessante para a equipe e em serviço muito mais responsivo e acessível aos usuários, aos quais foram conferidos mais responsabilidade e controle;

- *benefícios sociais, bibliotecas públicas na Dinamarca e boletim de ocorrência policial na Finlândia*: em ambos os casos, pouca ou nenhuma mudança ou integração foi necessária na estrutura organizacional existente, que funcionava bem. Na Dinamarca, sistemas eletrônicos novos, flexíveis e altamente compatíveis foram colocados por cima dos *softwares* existentes, que variam de biblioteca para biblioteca. Na Finlândia, nova tecnologia foi instalada na interface com o cidadão, também tendo como alicerce um sistema preexistente, o que levou a uma rápida disseminação do serviço e adesão a ele;

- *licença para construção na Bolonha, Itália*: as etapas de trabalho existentes equiparam-se ao conteúdo disponível *on-line* tanto quanto possível, sem grande reorganização do serviço;

- *matrícula no ensino superior no Reino Unido*: havia um longo e estável relacionamento entre as partes interessadas, de modo que a digitalização e a integração foram relativamente fáceis e bem-sucedidas.

Serviços eletrônicos às pessoas jurídicas:

- *registro de empresas novas na Itália*: houve aqui pouca ou nenhuma mudança nos arranjos organizacionais e na integração existentes, sucedendo-se apenas a digitalização dos fluxos de trabalho;

- *licitações na Áustria*: o serviço SBA *on-line*¹⁰ baseou-se na necessidade de mudanças na provisão do serviço e desencadeou pequenas modificações na organização dos *back-offices*, dado que o novo serviço *on-line* envolvia atores que já

cooperavam há muito tempo na compra de livros escolares. A reorganização dos *back-offices* não foi empreendida, uma vez que não havia necessidade ou alternativa para mudar as estruturas organizacionais;

- *portais na Espanha e na Suécia*: em ambos os casos, não foi preciso recomençar as mudanças da estaca zero; na Espanha, a maioria dos processos e das rotinas de trabalho entre os diferentes órgãos já era comum antes da criação do portal; os desafios principais relacionaram-se, conseqüentemente, à integração dos sistemas de TI do usuário (*front-end*) e do servidor (*back-end*), à integração com bancos, às questões de segurança e estrutura legal; na Suécia, as relações organizacionais e a integração dos dados, inclusive com bancos, já existiam antes da introdução de serviços na *web*.

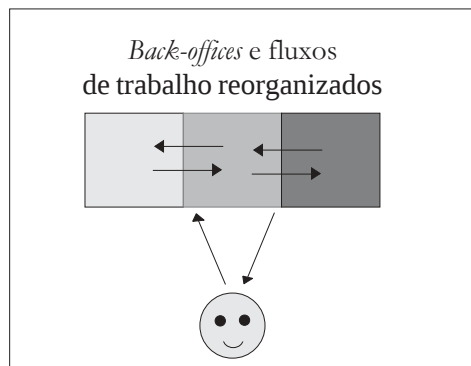
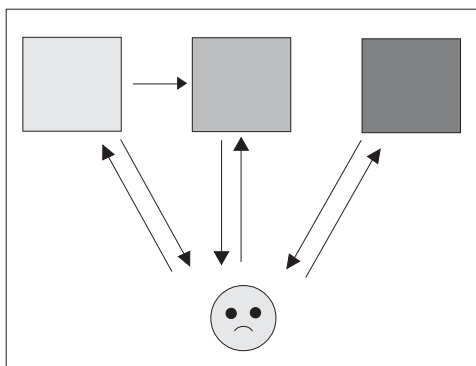
Reorganização profunda dos *back-offices*

Como descrito na seção anterior, uma importante consideração a ser feita por ocasião da introdução de serviços *on-line* que busquem a racionalização e a obtenção de benefícios qualitativos é a existência de história de integração e cooperação de *back-offices*, particularmente se houve a incorporação de legado tecnológico interoperável. A configuração

organizacional vê-se diretamente refletida na tecnologia que a sustenta. De fato, eles são, não raro, mutuamente dependentes, de modo que uma mudança profunda em uma implica mudança profunda em outra, fazendo com que modificações se tornem mais desafiadoras, potencialmente difíceis e custosas em termos de tempo e recursos.

Entretanto, uma mudança profunda pode ser necessária se os *back-offices* estiverem funcionando mal em qualquer grau significativo e/ou o serviço seja incompatível a padrões aceitáveis ou a demandas recorrentes de usuários. Se a mudança é motivada por tal crise, por iniciativas do governo central ou, ainda, por outros vetores, o fato é que as recompensas, por outro lado, podem ser também consideráveis, e não somente a longo prazo.

A decisão de dar andamento a uma profunda reorganização dos *back-offices* e as mudanças concomitantes dos *front-offices* possibilitam – e, na verdade, levam a – repensar totalmente o sistema e a filosofia do desenho, a produção e a entrega do serviço a partir do zero. O recomeço pode ser necessário em cenários de *back-offices* mal integrados, pelo menos com relação às demandas provenientes da digitalização, ou de legados tecnológicos incompatíveis (ou cuja compatibilização resulte demasiadamente cara) para continuarem a ser usados ao se aperfeiçoarem os serviços.



As tecnologias digitais, independentemente do peso que a TIC exerce sobre a estrutura, vêm provando ser excelente catalisador e meio importante de reforma sempre que um serviço não funciona bem, encontra-se inerentemente em crise ou necessita, de qualquer forma, de mudança.

Uma profunda reorganização de *back-offices* envolve normalmente reflexão sobre a totalidade da organização e a entrega dos serviços, das estruturas de processo de trabalho e da interoperabilidade entre os *back-offices* e as diferentes organizações.

Um exemplo relevante dessa estratégia de boa prática é a *concessão de bolsas de estudo nos Países Baixos*, que necessitava de urgente aperfeiçoamento nos serviços e nas relações com o cliente, cuja solução, por sua vez, poderia melhorar a percepção pública do IB-Grupo, responsável pela administração de financiamentos estudantis e de outros serviços destinados a esse público. Em 2000-2001, o IB-Grupo tinha reputação extremamente negativa, decorrente dos fracos desempenhos nos anos anteriores. O grupo reconhecia que a relação com seus clientes melhoraria apenas a partir da melhora geral de seu desempenho e a única maneira de se conseguir isso era iniciar mudanças fundamentais em ambas as pontas da organização: rever os serviços aos clientes resultaria em maior eficiência no *front-office*, o que implicaria, em larga medida, realizar mudanças dramáticas nos *back-offices* e repensar, por completo, a maneira pela qual o serviço era organizado.

No caso holandês da concessão de bolsas estudantis:

- o serviço necessitava de reforma (ele estava, de fato, em crise e enfrentava questionamentos no Parlamento holandês), independentemente da introdução ou não das tecnologias digitais;

- os arranjos organizacionais legados eram relativamente complexos e não bem integrados, demandando ampla reorganização do *back-office* e das relações entre os órgãos, o que poderia gerar resistência dos níveis hierárquicos mais baixos e de gerentes dos departamentos. Na prática, porém, isso não constituiu problema, porque o motor para a mudança veio das próprias equipes e dos usuários;

- a solução de tecnologia adotada foi absolutamente fundamental e seus resultados superaram as expectativas, agregando não apenas uma interface *web* ao sistema legado, mas digitalizando, às vezes pela primeira vez, muitos fluxos de trabalho, com a introdução de novos *softwares* de comunicação para permitir a cooperação entre *back-offices* e órgãos antes não cooperativos, etc;

- ocorreram mudanças significativas nas funções, tarefas e habilidades dos membros da equipe, muitos dos quais passaram a realizar trabalhos menos rotineiros e mais interessantes como resultado. Houve, por outro lado, perda considerável da equipe no quadro geral;

- houve descentralização da responsabilidade e controle para os próprios estudantes-usuários, não apenas em prol da exatidão dos dados e da responsividade do serviço, mas também da retirada, da equipe, tanto quanto possível, do fardo de alimentar dados no sistema.

Outros exemplos de estratégias incluem:

- a *emissão de documentos pessoais para cidadãos na Áustria* e, em certa medida, a *emissão de certidões de nascimento e casamento em Bremen, Alemanha*: ambas são caracterizadas por ampla reorganização na provisão do serviço. Enquanto a solução austríaca se caracteriza pela forte integração do *front-office* e do *back-office* com

sofisticada provisão de serviços, que podem ser acessados integralmente *on-line*, a ênfase da solução de Bremen encontra-se na integração do *back-office* responsável pela entrega do serviço com o caixa responsável por todas as transações que implicavam pagamento na administração pública;

- *o pagamento de pensões familiares na Irlanda*: mostra como o processo de solicitação de pagamento de benefícios à criança foi radicalmente alterado. Os avanços mais relevantes incluíram a reorganização e o desenvolvimento da interface com o usuário (*back-end*) do sistema de concessão do benefício à criança, bem como do procedimento de registro civil na Irlanda, que dão suporte a um processo automático e proativo de requerimento do benefício após o nascimento da criança. O redesenho desse serviço levou à implementação de nova estrutura de entrega do serviço, que envolveu a reengenharia dos sistemas de *back-offices* (processos e procedimentos de negociação de contratos, arquitetura da tecnologia, ferramentas, plataforma de desenvolvimento, redesenho dos sistemas legados) a partir dos canais de acesso dos usuários e da adoção de abordagem proativa/automática na disponibilização do serviço.

Pode acontecer que nem todos os aspectos necessitem de reformas estruturais, pelo menos naquele mesmo momento. Por exemplo, o foco pode cair sobre a reconfiguração de estruturas e arranjos formais, sobre os novos e integrados fluxos de trabalhos, os novos tipos de arranjos funcionais ou, ainda, a incorporação e uso de tecnologia. Reformas como essas, em andamento, podem envolver o uso continuado de redes e relações existentes, mas combinadas

com uma reorganização que inclua a digitalização de fluxos de trabalho. O mesmo ocorre quando a reorganização e integração ocorrem ao longo de vários anos, de forma que somente uma reorganização parcial venha a ser necessária por ocasião da digitalização e da introdução de serviços *on-line*. Exemplos de mudanças parciais incluem:

“As tecnologias digitais, independentemente do peso que a TIC exerce sobre a estrutura, vêm provando ser excelente catalisador e meio importante de reforma sempre que um serviço não funciona bem, encontra-se inerentemente em crise ou necessita, de qualquer forma, de mudança”.

- *o imposto de renda da pessoa física na Finlândia e na Espanha*: ambos resultam de mudanças de longa data e, de fato, vinculadas a pacotes de serviços que são parte do desenvolvimento de portal;

- *concessão de licença para construir em Esslingen, na Alemanha e, em alguma medida, na Bolonha, Itália*, nas quais mudanças parciais, mas ainda assim profundas, foram introduzidas.

Centralização das funções de *back-office* e descentralização das funções de *front-office*

Uma importante estratégia de governo eletrônico, motivada pela necessidade de aumentar a eficiência e prover serviços mais efetivos e de melhor qualidade, é centralizar alguns ou todos os *back-offices* ou suas funções (ex.: armazenamento de dados). Essa concentração tem forte efeito racionalizador, que agrupa especialidades, reduz erros e atrasos e é capaz de beneficiar-se de uma economia de escala que grande número de unidades descentralizadas, empreendendo funções praticamente similares, não poderia obter.

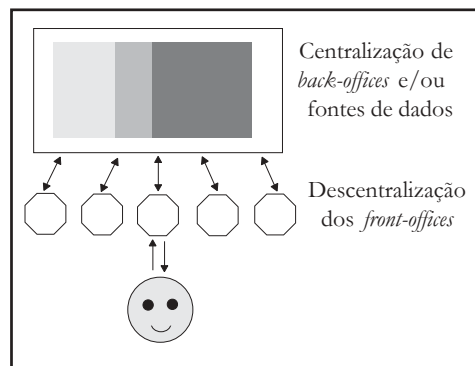
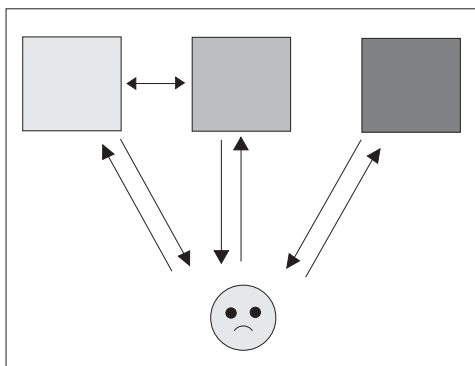
Pode haver barreiras legais ou políticas para a centralização, bem como problemas persistentes resultantes de longa tradição de identidade própria e de atuação independente, mas, uma vez superados, a centralização traduz-se em redução de gastos significativos e serviços melhores. Um *back-office* centralizado pode, às vezes, surgir disfarçado de “escritório-meio” ou “centro de compartilhamento de serviços”.

Concomitante à centralização do *back-office* ocorre a descentralização do *front-office*. Se esta última poderá resultar em benefícios, depende do tipo de serviço e, particularmente, se houver ganhos diretos resultantes da prestação feita por múltiplos

e novos canais. Essa situação pode acontecer, por exemplo, quando um serviço *on-line* disponibilizado por *back-office* centralizado ou fonte de dados é complementado por uma série de *front-offices*, que oferecem suporte e aconselhamento diretamente ao usuário, e, necessariamente, por conhecimento local.

Isso é importante também para atender ao interesse da democracia local e da subsidiariedade, de tal forma que a prestação do serviço seja adaptada às condições locais. Um serviço centralizado *on-line* complementado por afinamento local não precisa, obviamente, calcar-se apenas na prestação pessoal, já que a democracia e interesses de relevância local podem manifestar-se em serviços *on-line* adaptados para aquela região.

Como regra geral, a centralização do *back-office* e/ou de fontes de dado justifica-se quando serviços ou alguns aspectos deles são padronizados ao longo de extensa área geográfica (em geral, em um país ou Estado federal, muito embora, mesmo na Europa, eficiência e ganhos qualitativos multiplicam-se quando a centralização é possível e se justifica). Em contextos em que o serviço ou algum aspecto a ele vinculado deve responder a necessidades locais ou nos quais a prestação pessoal é parte importante do serviço, cabe descentralizar o *front-office*.



Em casos de serviços que apresentam aspectos tanto padronizados quanto vinculados à localidade da prestação, a centralização e descentralização podem claramente ser complementares.

Um exemplo relevante dessa estratégia de boa prática é o *serviço de registro de veículos na Itália*, que, antes do lançamento do serviço *on-line*, era caracterizado por inúmeras etapas a serem superadas tanto para usuários como para a equipe de servidores. Depois da compra de um automóvel, o interessado tinha de realizar cinco visitas a diferentes instituições para registrar a propriedade. Em seguida, a inscrição ou a renovação para recolhimento da taxa rodoviária constituía procedimento igualmente demorado. O desafio principal era, portanto, contornar essa enorme burocracia. Foi preciso, então, uma solução *on-line*, que centralizasse várias bases de dados mantidas por distintos órgãos. Agora, proprietários podem fazer o registro de seus veículos diretamente na concessionária, por ocasião, por exemplo, da compra do automóvel, ou ir ao órgão competente e registrá-lo com apenas uma visita. A própria equipe encarrega-se de fazer o registro *on-line* por meio do “e-balcão”, em nome do proprietário. O resultado é uma base de dados com um “portão de entrada eletrônico” unificado, interligando as várias bases – a pública, a das concessionárias e a dos autoclubes, o que permite acesso *on-line* instantâneo, em qualquer tempo e lugar, a todo o sistema. Hoje, o usuário pode, ao comprar um automóvel na concessionária, fazer o registro da propriedade no local e em poucos minutos, com a ajuda de algum funcionário. Caso o veículo não seja adquirido em concessionária, ou a taxa rodoviária tenha de ser recolhida ou renovada por

meio de pagamento eletrônico, fica à disposição do usuário qualquer órgão das diferentes administrações ou qualquer uma das milhares de concessionárias existentes no país, independentemente da localidade em que o veículo tenha sido inicialmente registrado.

O exemplo italiano mostra que:

- centralizar bancos de dados de *back-offices* sob a forma de serviço unificado e padronizado maximiza a interoperabilidade, possibilitando a sua prestação em tempo real e minimizando erros;
- descentralizar o *front-office* explora a extensa rede de concessionárias existente como mediadores qualificados para o registro de veículos e pagamentos eletrônicos, de maneira que recursos não precisam ser gastos na expansão, mas limitada, da rede pública de atendimento existente.

Outros exemplos de centralização de *back-offices* e fontes de dados e/ou de descentralização de *front-offices* incluem:

Serviços a pessoas físicas¹¹

- *imposto de renda na Finlândia e Espanha*, que centralizou um grande número de fontes de dados em todo o país para prover um serviço unificado e de acesso instantâneo. Além disso, o caso finlandês envolve algum grau de descentralização – 446 *back-offices* tributários foram reduzidos a 130, considerando que eles não atuavam, em geral, como *front-offices*, e que 70% dos cidadãos aceitam um formulário previamente preenchido, que lhes é enviado como parte do serviço proativo oferecido;

- *registro de automóveis nos Países Baixos*: ilustra tanto a centralização de *back-offices* e de fontes de dados, bem como a descentralização de *front-offices*. Nos anos 90, proprietários de veículos fizeram intensas campanhas para a reorganização do

procedimento de registro, que exigia registros separados em três diferentes órgãos, todas com baixa integração de dados. A reorganização resultou em uma base de dados centralizada, hoje alimentada também por grande número de outras instituições, e na completa reorganização e centralização do próprio órgão de registro. Além disso, um significativo número de *front-offices* adicionais foi disponibilizado, por meio da utilização da rede de concessionárias e de agências existentes dos correios;

- documentos pessoais, *registro de residência na Áustria*, caso em que foram desenvolvidos novos sistemas de registro, baseados na digitalização de fluxos de trabalho tanto em nível local como nacional. Um componente-chave foi o estabelecimento de um registro eletrônico central de residência em março de 2002. Antes disso, informações dessa natureza eram armazenadas em formulários de papel e em sistemas de computadores autônomos. Uma cópia do formulário de registro, que tinha o *status* de documento oficial, era entregue ao cidadão. Esse documento era exigido toda a vez que se fizesse necessária a comprovação de residência. Hoje, interfaces de programas permitem que órgãos públicos e um número limitado de organizações privadas busquem essa informação diretamente no órgão centralizado de registro;

- *pensões familiares na Espanha*, onde fontes de dados relevantes foram centralizadas para prover um serviço proativo de concessão de benefícios à criança, dentro do órgão fiscal, como parte de programa fiscal *on-line* mais amplo. A informação é requerida tanto para os nascimentos como para o imposto de renda pago pelas mães. O benefício à criança é visto, assim, neste caso, como abatimento no imposto, para incentivar

as mães a trabalharem e é pago com a redução da carga tributária ou, alternativamente, com a restituição do montante pago;

- *bolsas de estudos nos Países Baixos*, onde ocorreu tanto a centralização dos *back-offices* do órgão competente, como parte de profunda reorganização do serviço, como a centralização dos dados de órgãos fiscais, do Escritório Central de Estatísticas, da Superintendência de Educação, de municípios, de bancos e de companhias de seguros. Além disso, deu-se início à descentralização de *front-offices*, pela qual 13 deles passaram a oferecer atendimento individualizado e regional na concessão de bolsas, bem como em um leque de outros serviços para estudantes;

Serviços eletrônicos a pessoas jurídicas¹²

- *imposto sobre a renda da pessoa jurídica e imposto sobre o valor agregado na Grécia, na Irlanda e em Portugal*: todos apontam para a centralização e o processamento no nível nacional, combinados com o papel de interação direta com o usuário exercido pelas agências fiscais locais. No sistema grego, as bases de dados centralizadas do Escritório Nacional para o imposto sobre o valor agregado garantiram meios para o desenvolvimento de aplicativos locais autônomos, de forma a assegurar a independência operacional das agências fiscais locais. Essa arquitetura de sistema provou ser bem-sucedida, incorporando a automação de procedimentos internos interligados em nível nacional e significativas melhorias na operação das agências locais. Na Irlanda, foi preciso grande esforço de digitalização e reorganização do *back-office*, envolvendo a integração de sistemas tributários de interface ao usuário, antes separados, no sistema de Processamento

Integrado de Tributação, e a disponibilização de *links* eletrônicos para as agências regionais. Uma centralização de dados similar, vinculada a escritórios locais, ocorre no sistema português de imposto sobre a renda da pessoa jurídica, embora, neste caso, os principais aspectos a serem trabalhados tivessem sido a necessidade de mudança cultural e o estabelecimento de metas claras para assegurar a integração.

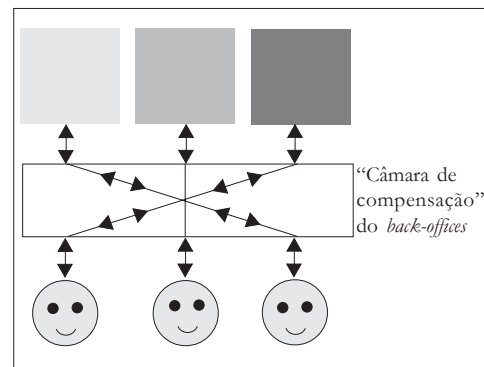
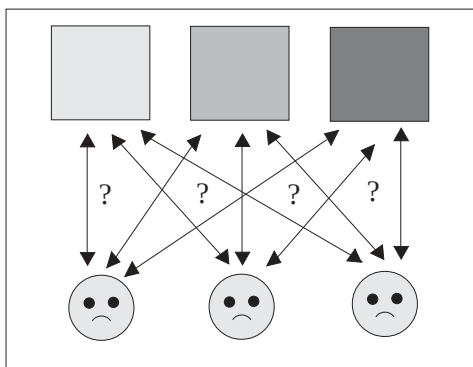
Uma “câmara de compensação” do *back-office*

Uma alternativa para a centralização de fontes de dados é a criação de uma câmara de compensação do *back-office*. Uma base centralizada de fontes de dados contém o conjunto dos dados coletados, ou seja, dados brutos e informações analíticas. Mesmo quando eles são constantemente atualizados em sua fonte original, uma câmara de compensação possibilita a troca e interoperabilidade de dados, fornecendo ferramentas analíticas que registram e rastreiam os dados remanescentes nas bases existentes. A câmara, assim, garante a compatibilidade da troca de dados onde ela não existiria e pode constituir uma solução menos custosa em relação à centralização “no atacado” de fontes de

dados que apresentem padrões de dados, linguagens, semânticas e sintaxes incompatíveis, mas que precisem comunicar-se.

Uma câmara de compensação separada pode, por vezes, surgir disfarçada de “escritórios-meio” ou “centros de serviços compartilhados”. Sua função é prover uma plataforma para a interoperabilidade de dados diversos, permitindo que cada órgão continue a utilizar os dados e a tecnologia legada, bem como os seus próprios sistemas de processamento, os quais vêm sendo desenvolvidos separadamente ao longo de vários anos. A câmara, de tal forma, constitui mais propriamente um mecanismo de troca de dados ou um canal inteligente de transferência de dados do que um repositório de captura de informações. Em muitos casos, ela é terceirizada dentro do setor público ou a especialistas do setor privado.

Um exemplo relevante¹³ dessa estratégia de boa prática é a *contribuição social devida pelos empregadores na Bélgica*. Nesse caso, foi criado em 1991 um escritório público autônomo chamado Crossroads Bank for Social Security (CBSS), não para ser uma base centralizada, mas para gerir registros sobre a localização, o tipo/formato do dado necessário e seu nível de acesso (por quem e com que fim os dados poderiam



ser acessados). O objetivo da câmara de compensação do CBSS é, portanto, identificar e rastrear informações, independentemente de seu formato, um mecanismo altamente inteligente de troca de dados e não apenas uma grande base centralizada.

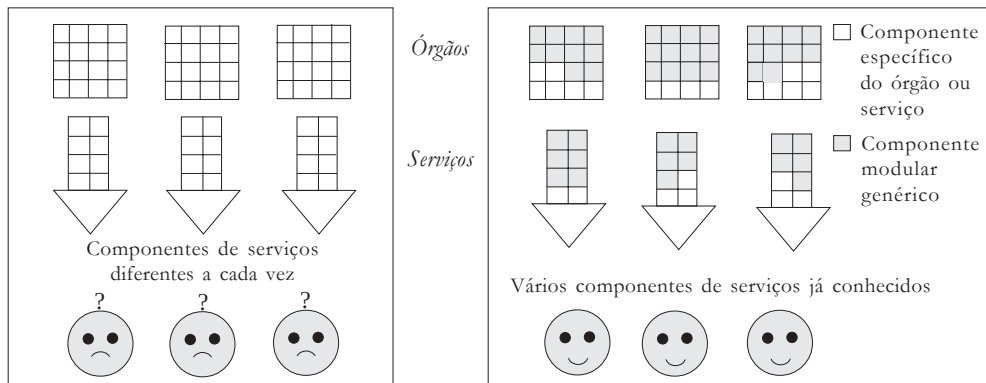
Os usuários, nesse caso, são os diferentes empregadores, cada qual com diferentes sistemas de dados e formatos, que, ademais, necessitam comunicar-se com uma variedade de instituições de seguridade social, as quais, por sua vez, utilizam diferentes sistemas de dados relativos à seguridade social, a férias, a doença, a acidentes, a pensões familiares de cada um dos empregados. Possibilitar a interoperabilidade e uma troca de dados bem-sucedida entre todas essas distintas organizações e sistemas é o papel da câmara de compensação do CBSS. Cada empregador necessita processar dados obtidos de diferentes instituições de seguridade social a partir de seu próprio sistema. A câmara de compensação não realiza esse processamento, mas oferece um mecanismo de troca para que o empregador receba a informação requerida, independentemente de sua proveniência, em um formato que ele possa compreender.

Tipos genéricos de interação entre o usuário e o órgão

Diversas interações entre o usuário (representado pelo *front-office*) e o órgão (representado pelo *back-office*) exibem grande número de atributos similares, se não idênticos. São os casos, por exemplo, da interface com o usuário, da funcionalidade da *web*, do acesso a informações tanto genéricas quanto específicas, da obtenção, preenchimento e devolução de formulários, do envio de dúvidas, da gestão de identidade, dos pagamentos, etc. Da mesma maneira, na interface adminis-

trativa, os órgãos precisam prover tudo o que já foi mencionado, além, obviamente, da digitalização e racionalização dos processos de trabalho, da garantia de segurança e proteção de dados, da implementação e utilização efetiva de conceitos de gestão do conhecimento, do uso de padrões em arquiteturas, formatos de dados, linguagens, semântica e sintaxe, da conexão com outros *back-offices* e órgãos, da avaliação das necessidades da equipe e de suas habilidades e da oferta de treinamento, etc. Há um oceano de potenciais similaridades entre os vários tipos de serviços *on-line*, pela forma como eles complementam os serviços tradicionais e como a reorganização do *back-office* ocorre. Mesmo que dado serviço ou conjunto de serviços não apresentem tais similaridades no início, é provável que elas apareçam como resultado da reavaliação, do redesenho e da digitalização que vier a se suceder. De fato, trata-se de uma importante força motriz da reflexão sobre a digitalização.

Economia de escala e de escopo podem, assim, trazer benefícios qualitativos e eficiência, por meio da padronização de algumas características comuns, como forma de poupar recursos, manter a simplicidade, facilidade de manutenção, atualização e uso (seja pelo usuário final, seja pela equipe) e reutilização de atributos desejáveis. Esses benefícios claros dão força ao desenvolvimento e uso de tipos genéricos de interação entre um usuário e um órgão, possibilitando a implementação de serviços consistentes de forma rápida e eficiente em termos financeiros. São sistemas que podem ser disponibilizados por um preço relativamente baixo, ser desenhados para tornarem-se localmente customizáveis e se adaptar a qualquer sistema: o provedor local pode, por exemplo, abrigar um serviço a partir de



seu próprio *website* ou administrar o serviço diretamente do sítio de seu desenvolvedor/provedor. Dessa maneira, o desenvolvedor do serviço pode oferecer componentes de serviço digital por um preço acessível até mesmo a órgãos locais e, mais importante, sob medida para as necessidades específicas daquela localidade.

Essa abordagem segue uma tendência geral que aponta para três aspectos: 1) a centralização do *back-office* e a descentralização do *front-office*; 2) o desenvolvimento de portais e 3) a crescente facilidade e vantagem, em termos de custo-benefício, da programação de sistemas de interface, tanto ao usuário quanto à administração.

Um exemplo relevante de boa prática no uso de tipos genéricos e modulares de interação entre usuário e órgão é o portal do cidadão dinamarquês "Net.citizen". Esse pacote de serviços utiliza quatro tipos genéricos de interação entre o cidadão e o órgão público, modulados em ambiente Microsoft.net, cada qual utilizado como *template*. Quando a KMD, o desenvolvedor nacional do serviço, desenvolve, por exemplo, um serviço para o Net.citizen, ela o faz em cooperação com um ou mais municípios (os órgãos locais que irão levar adiante os serviços), tidos como líderes na abordagem de serviços digitais. Essa cooperação permite à KMD conduzir

estudos e projetos de reengenharia de processos (*Business Process Reengineering*) para desenvolver sistemas e planos de implementação em contexto ótimo. Quando a KMD, na sequência, passa a comercializar seus componentes de serviços modulares e serviços de suporte, pode, assim, definir, de forma bastante específica, as áreas onde esses produtos podem trazer ganhos em eficiência.

A experiência da KMD mostra que qualquer reorganização e/ou medidas de redução de gastos na área de recursos humanos deve acontecer simultaneamente à implementação do serviço. Se os sistemas são incorporados sem tais mudanças, pode-se tornar muito difícil impulsionar mudanças organizacionais e resultados na produtividade.

O portal dinamarquês também exemplifica como módulos de serviços destinados aos usuários podem ser desenvolvidos por uma parceria público-privada. A KMD não faz parte de uma estratégia geral de governo eletrônico. No entanto, todos os municípios na Dinamarca são parceiros do Net.citizen, sendo a KMD de propriedade de uma organização central que reúne todos os municípios dinamarqueses. Nesse sentido, o Net.citizen pode ser considerado uma parceria público-privada destinada a garantir a efetividade da implementação e

o desenvolvimento de soluções de serviços digitais em todas as municipalidades dinamarquesas. O papel da KMD, entretanto, é também típico de uma organização (independente de ser pública ou privada) que desenvolve e promove, em nível nacional (ou federal), *templates* comuns, serviços genéricos horizontais (pagamento e autenticação de usuário, por exemplo). A KMD desenvolve, comercializa e implementa tais componentes de serviços modulares como parte do pacote do portal, mas também outros serviços não necessariamente utilizados para esse fim. Assim, o desenvolvimento e o uso de componentes genéricos ou modulares de serviço não se limitam a portais, mas constituem também uma estratégia importante e mais abrangente.

Outros exemplos são:

- *imposto sobre a renda de pessoas físicas e serviços ambientais na Finlândia.* A plataforma TYVI constitui a espinha dorsal de um conjunto de serviços, alguns dos quais não estão presentes nesta pesquisa, provendo suporte à transferência padronizada de dados de um aplicativo a outro ou entre usuários de grande porte, hoje baseado no padrão Edifact, embora o uso do XLM esteja em vias de expansão. A TYVI oferece soluções modulares de baixo custo, fáceis de serem implementadas para outros serviços e em outros ambientes;

- *portal “HELP”, de ajuda ao cidadão, na Áustria,* que desenvolveu módulos pré-fabricados como modelos de aprendizado e aperfeiçoamento para disponibilizar mais rapidamente outros serviços *on-line*. O HELP trabalha com componentes modulares que podem interoperar com qualquer procedimento de governo eletrônico na Áustria. O portal integra hoje transações entre estados e municípios dentro da estrutura federal e deverá prover também serviço em nível nacional. A meta para 2005

é passar a prestar todos os serviços administrativos de forma *on-line* na Áustria;

- *portais de negócios na Espanha e Suécia.* Na Espanha, os dez serviços destinados a pessoas jurídicas estão situados em um único *template*, que consiste na submissão de dados, no recebimento de notificação do montante a ser pago, na realização de pagamentos, via portal, com utilização de assinaturas digitais, na validação da assinatura digital, na conexão do usuário ao banco e no pagamento, via portal na Internet, com NRC (número de referência completo). Na Suécia, o Conselho Tributário Sueco é pioneiro no desenvolvimento baseado em componente. Priorizou-se a criação de interfaces e funções modulares, mas em estreita relação com serviços específicos, também destinados a demandas individualizadas. Todos os componentes encontram-se em estrutura de Internet, formada por um componente *web-client* e um componente de servidor baseado em Java. Serviços voltados para os eleitores incluem declarações e recolhimentos de impostos (pessoas físicas e jurídicas), registros nacionais, e-democracia (candidaturas a eleições gerais), etc. Os dois portais – espanhol e sueco – criaram seus serviços aos eleitores com base em infra-estruturas integradas entre diferentes órgãos e *back-offices* já existentes. O desenho e a implementação tornaram-se muito mais fáceis nesse caso do que se tivessem começado do zero.

Além desses, há exemplos em que componentes padronizados e modulares são utilizados unicamente entre *back-offices*, isto é, não fazem suporte diretamente a um usuário no *front-office*. Na *Dinamarca*, por exemplo, tais componentes habilitadores facilitam a interoperabilidade entre órgãos (normalmente entre estado e município), com efeitos racionalizadores

e reorganização substancial, muito embora não haja cidadãos ou empresas como usuários finais.

Outro tipo de componente de serviço habilitador é o serviço horizontal (ou auxiliar), como o de pagamento ou segurança (gestão de identidade), que pode ser aproveitado por outros usuários. A *Dinamarca* está em via de adotar a assinatura digital para dar suporte a transações seguras, como o faz o chamado “e-box”, já em uso nos portais dinamarqueses para garantir a segurança das transações monetárias. Esse desenvolvimento modular indica que a maioria dos serviços públicos a serem oferecidos em futuro próximo não criará ou implementará sistemas e padrões próprios de segurança e pagamento, mas, ao contrário, usará aqueles já dotados de massa crítica, resultante de seu uso público e privado amplamente difundido e, assim, vão-se tornar, na prática, padrões no mercado. Tanto o “e-box” dinamarquês como a assinatura digital são desenvolvidos e geridos por parcerias público-privadas. Esse tipo de serviço habilitador poderia facilitar a integração do *back-office*, criando padrões para a troca de dados.

Portais

Uma das principais tendências em governo eletrônico nos últimos anos vem sendo o desenvolvimento de portais. Um portal, geralmente um *website*, oferece aos usuários uma visão geral dos serviços e do acesso a eles, na maioria das vezes concentrado em um único lugar, dispensando o usuário de visitar *websites* distintos para cada serviço. Os serviços em um portal mantêm alguma relação entre eles, de forma que o usuário típico precisará ou desejará recorrer a dois ou mais deles para completar determinada tarefa. Uma vantagem

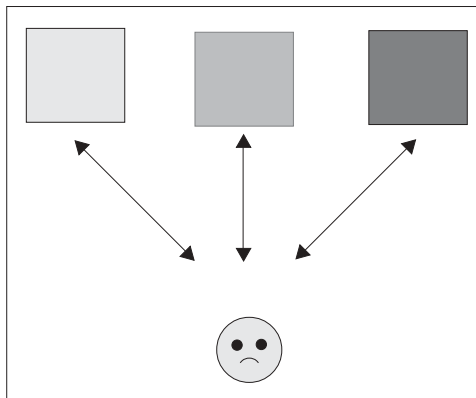
dos portais é que serviços antes separados aparecem agora com o conceito de serviço único, oferecido em uma série de etapas ou opções. É mais visível ao usuário também quando os dados já inseridos reaparecem em cada etapa, poupando-lhe de digitá-los novamente. Um portal também abre caminho para que serviços horizontais, como pagamentos e segurança (gestão de autenticação), possam ser facilmente acessados a partir de qualquer serviço ou combinação deles.

Um atributo distintivo de um portal emerge do fato de que seu princípio organizacional não se relaciona aos *back-offices* ou às estruturas e aos interesses dos órgãos a ele vinculados, mas à perspectiva do usuário. Por exemplo, um portal pode ser organizado:

- para cidadãos, sobre acontecimentos, episódios ou ciclos de suas vidas, como nascimento, casamento, morte, emprego/desemprego, educação, condições de vida, moradia, trabalho, esporte e lazer, etc.;
- para empresas, sobre acontecimentos como abertura de empresa, financiamento, aspectos legais e regulatórios, transações e operações comerciais, instalações e ambiente, impostos e finanças, declarações de impostos e outras obrigações, inovação, expansão da empresa, venda ao governo, fechamento e venda de empresa, etc.

Outra abordagem que se sobrepõe, porém, a essa e parece ser mais comum entre os casos de boa prática examinados neste estudo é a organização do portal em torno de conceito mais amplo de grupos-alvo de usuários e não em torno de eventos vinculados a todos os cidadãos ou a todas as empresas, embora, nesse caso, também seja possível haver recortes como, por exemplo, idade (portais destinados à terceira idade ou a jovens) e porte do empreendimento (grande empresa,

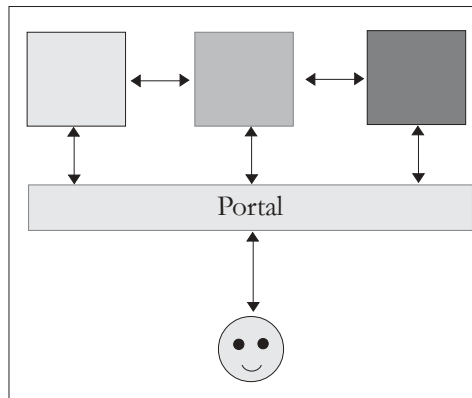
empresa de pequeno porte). A idéia, aqui, é reunir um conjunto de serviços ou componentes funcionais apropriados para cada um dos grupos-alvo.



Um exemplo relevante¹⁴ de boa prática no desenho, na implementação e na disponibilização de portais é o *portal de impostos sobre empresas da Espanha*. A Agência Tributária (AEAT) é encarregada da gestão tributária e aduaneira em nível nacional, vinculada a qualquer pessoa (física ou jurídica). Um conjunto de dez serviços empresariais foi disponibilizado sob forma de um portal específico para tributos vinculados ao comércio, que incluía o imposto sobre a renda das empresas, o imposto sobre o valor agregado, as contribuições para empregados, entre outros. As informações submetidas pelos usuários empresariais são armazenadas de forma centralizada, permitindo sua reutilização em todos os serviços cobertos pelo portal. A maioria deles foi desenvolvida e implementada com base em um *template* genérico, tornando mais fácil o seu uso, a sua interoperabilidade e seu retorno em termos de custo-benefício.

O portal conduz o usuário a uma série de etapas e opções. Em primeiro lugar, exige-se da empresa o envio de seus dados e, com base nisso, é-lhe informado o

montante do tributo a ser recolhido. Isso pode ser feito por meio do portal da AEAT ou pelos meios tradicionais. Se feito com a utilização do portal, é preciso



assinatura digital, fornecida pela AEAT, para autenticação. Uma vez validada, o serviço conecta o usuário diretamente ao banco associado, e o pagamento pode ser realizado com um número de referência completo (NRC) gerado unicamente para esse fim. A empresa, então, deve submeter uma declaração, com a aposição de assinatura digital – que também é concedida pela Autoridad Pública de Certificación Española (Ceres) e por outros centros autorizados –, fazendo referência ao NRC. A assinatura digital é verificada pela Ceres e o NRC, cotejado com o do banco. Se a declaração de imposto resulta em restituição, a informação é enviada ao sistema de restituição padrão, no qual uma ordem de restituição é gerada. Antes que o pagamento seja efetivado, o sistema checa se não constam registros de débitos. Em caso positivo, a restituição destina-se primeiramente ao acerto desse débito. Depois disso, é feito o recálculo da restituição, que pode gerar uma exigência de pagamento.

O portal espanhol foi inicialmente disponibilizado somente para grandes empresas em julho de 1998. A partir de

janeiro de 1999, passou a ser obrigatória para essas grandes empresas a declaração do imposto por meio do portal. Em vista das vantagens apresentadas pelo portal, muitas pequenas e médias empresas passaram a demandar um serviço similar, que passou a ser oferecido a partir do terceiro trimestre de 1999. Foram realizadas intensas campanhas informativas e publicitárias.

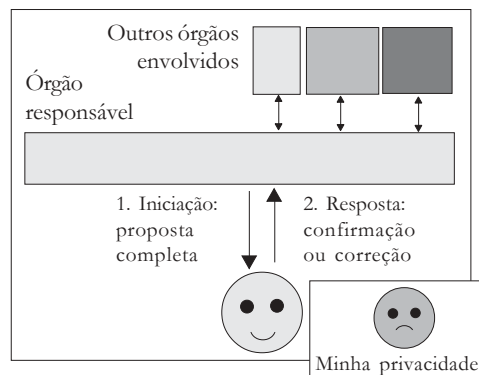
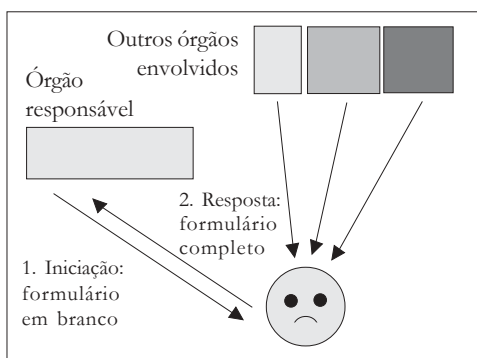
Serviços proativos

À medida que os *back-offices* se integram e se tornam capazes de compartilhar dados e fontes, uma estratégia interessante e cada vez mais recorrente no *front-office* é oferecer serviços proativos aos usuários, nos quais o órgão público competente assume a responsabilidade de iniciar, prestar e cumprir determinado serviço. A necessidade de intervenção do usuário é, assim, minimizada e pode mesmo desaparecer. São os chamados “serviços em via de extinção”, que podem ser uma grande vantagem ao usuário, tanto por dispensá-lo da necessidade de lembrar quando, onde e como aquele serviço deve ser usado, como por poupar-lhe tempo e esforço. Aos serviços de legislação complexa, regras múltiplas e procedimentos de difícil compreensão ao

usuário médio, a proatividade também constitui uma vantagem.

A capacidade de oferecer serviços proativamente resulta em importantes benefícios para o órgão: há garantia de que o serviço foi ativado no momento e no lugar certo, foi correta e eficientemente realizado e não foi atrasado pela demora do usuário no cumprimento de determinadas responsabilidades e na prestação de dados. Normalmente, esse tipo de serviço demanda dados que já se encontram registrados no setor público ou que podem ser facilmente obtidos de terceiros (por exemplo, empregadores) por via legal. O uso desses dados segue as normas que regem a prestação de serviços dessa natureza, que podem ser: um pagamento ao usuário ou, ao contrário, uma exigência de pagamento por parte dele, uma concessão de direitos ou uma imposição de obrigações, etc. Na maioria dos casos, o usuário é obrigado a confirmar a aceitação do serviço antes de sua implementação, embora, em alguns deles, a não-resposta seja entendida como aceitação. Neste último caso, o serviço, de fato, “desaparece” em face do usuário, ainda que lhe seja prestado e lhe implique benefícios ou obrigações.

A proatividade não é relevante a todos os tipos de serviços e tende a ser restrita àqueles nos quais toda – ou quase toda – a



informação necessária já exista no setor público. O órgão responsável chama para si, então, toda a responsabilidade e o controle imediato referentes àquele serviço, que antes cabiam ao usuário, oferecendo-lhe atendimento razoavelmente individualizado sem a necessidade de ação ou iniciativa por parte deste. Grande parte desses serviços caracteriza-se pelo fato de:

- o órgão ser legalmente obrigado a implementá-lo;
- o próprio órgão possuir todos, ou quase todos, os dados relativos ao usuário (inclusive pessoais) necessários para a prestação do serviço, ou conseguir obtê-los, por vias legais, de outros órgãos ou organizações, o que também reduz ou dispensa a obrigatoriedade de o usuário receber e guardar os recibos das transações;
- haver grande integração e interoperabilidade entre *back-offices*;
- não existirem impedimentos legais para que os órgãos possam utilizar os dados que eles possuem e o usuário, de sua parte, não se opor ao seu uso.

Um exemplo relevante¹⁵ de boa prática em serviços proativos vem das *pensões familiares na Irlanda*. Aqui, três avanços interligados foram centrais para possibilitar a provisão do novo serviço proativo de assistência à criança. Em primeiro lugar, a DSFA (órgão de assistência à criança) implementou, em 2001 e 2002, um significativo programa de mudança organizacional, com a incorporação de novas tecnologias, o que possibilitou o recebimento de notificações de nascimentos eletronicamente com base no serviço de registro civil, além de promover inúmeras melhorias ao serviço existente tanto para usuários como para os servidores. Paralelamente, foi dado início à modernização nos serviços e processos irlandeses de registro civil de nascimentos, mortes, casamentos, entre outros, que incluiu a

digitalização de arquivos e a informatização do processo de registro e emissão de certidão do Escritório de Registro Geral Irlandês (Irish General Register Office). Finalmente, o projeto “Reach” (iniciativa nacional chave no desenvolvimento e coordenação do governo eletrônico na Irlanda) implementaria um serviço de mensagens eletrônicas entre órgãos, que iria garantir a interoperabilidade de dados, como a notificação eletrônica de registros de nascimentos.

Graças a esses avanços, os pais não são mais obrigados a obter cópias físicas de certidões de nascimentos e a submetê-las à DSFA para requerer o benefício à criança. O trabalho dos servidores que realizam a análise dos pedidos também foi bastante reduzido, à medida que o novo sistema realiza a autenticação dos pedidos automaticamente por meio da interligação com o Escritório de Registro. No caso de solicitação do benefício ao primeiro filho, um formulário parcialmente preenchido é emitido automaticamente aos pais, o que diminui a quantidade de informações a serem colocadas no formulário e encoraja os pais a aderirem a esse serviço. Para o segundo filho, não há sequer o envio de formulários: o pagamento é iniciado de forma proativa e automática, sem iniciativa alguma dos pais (salvo em caso de adoção). Em alguns poucos casos – de famílias recentemente instaladas na Irlanda –, esse serviço não é possível, mas é disponível o seu acesso *on-line*.

Maior responsabilidade e controle aos usuários – um *self-service* para quem usa

Como se procurou mostrar na seção anterior, à medida que *back-offices* se tornam mais integrados e habilitados para

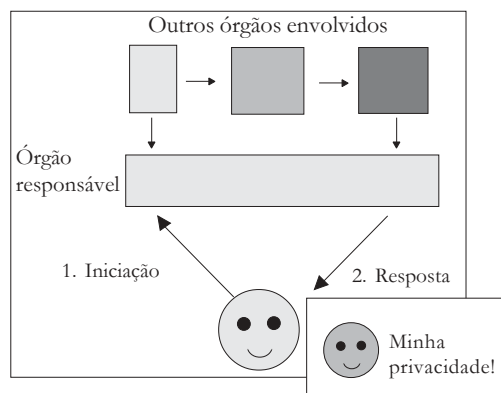
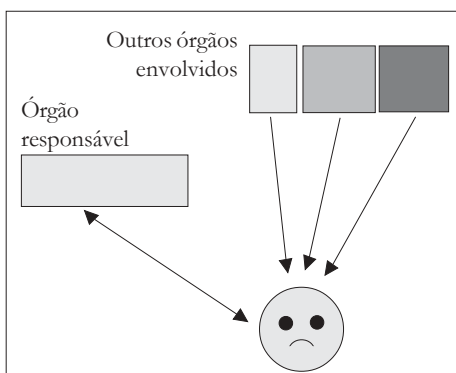
compartilhar dados e fontes, é possível oferecer serviços proativos que requerem pouca ou nenhuma responsabilidade ou ação do usuário. Outra importante estratégia que decorre dessa mesma evolução aponta que também é viável oferecer ao usuário não menor, mas maior responsabilidade e controle sobre um dado serviço. No caso de serviços proativos, a digitalização e a interoperabilidade de dados possibilitam ao órgão – e não ao usuário – assumir a maior parte, se não toda, da responsabilidade e do controle pelo serviço. No entanto, o contrário também é plausível: garantindo-se transparência aos usuários, eles podem ter acesso e controle diretos sobre determinados dados e componentes de serviços. Esses dados, por sua vez, estariam disponíveis eletronicamente onde quer que se encontrem no setor público, permitindo seu acesso e uso por iniciativa do usuário.

Nesse sentido, transferir a responsabilidade sobre o serviço e seu controle ao órgão ou ao usuário é uma possibilidade que se abre com a digitalização e a interoperabilidade de dados. Optar por um ou outro é, mais do que uma questão técnica, uma decisão política, calcada no marco legal, ético e cultural prevalecente.

Conferir ao usuário o controle e a responsabilidade pelo serviço pode trazer

vantagens significativas, porque permite ao usuário determinar quando, onde e como o serviço será utilizado, explorar atributos específicos dele, bem como fazer o acompanhamento de seu progresso, utilizando-se, por exemplo, as opções de busca e rastreamento. Outras vantagens dizem respeito à capacidade de verificar e corrigir informações incorretas ou desnecessárias, de atualizar mais rapidamente os dados e de assegurar ao setor público a posse apenas daqueles dados a que faz jus e/ou que o usuário deseje que a administração pública tenha. Por fim, e talvez mais importante para a moderna democracia, a transferência de algum grau de responsabilidade e controle sobre determinados serviços ao usuário pode ser vista como parte do *ethos* de um governo mais aberto, transparente e acessível, particularmente se as regras, leis e normas que a regem forem suficientemente simples e compreensíveis para que o usuário comum possa usufruir o serviço. Uma sociedade regida por estruturas legais e regulatórias obtusas, confusas ou compreendidas apenas por especialistas pode ser apontada como muito pouco democrática.

Para o órgão público, essa transferência também traz importantes benefícios, que incluem uma provável redução significativa de tarefas como inserção de dados e



validação, liberando, assim, a equipe e outros recursos para outras funções. Em algumas circunstâncias pré-definidas, o órgão pode mesmo tornar-se completamente desobrigado a disponibilizar aquele serviço, tendo em vista que o ônus de iniciá-lo cabe ao usuário. Se este for apropriadamente informado, equipado e treinado para tanto, isso significa que o serviço terá um público-alvo muito mais específico do que seria, se fosse ofertado a todos indistintamente ou se coubesse unicamente ao órgão competente toda a decisão sobre a definição do público-alvo daquele serviço.

Não se trata de estratégia relevante para todos os tipos de serviço e parece mais adequada àqueles casos em que tipicamente:

- o órgão competente não é legalmente obrigado a iniciá-lo;
- ele não possui grande parte dos dados necessários (particularmente os que se referem a dados pessoais) em seus registros ou nos de outros órgãos para prestar o serviço;
- pode haver restrições legais para o compartilhamento de dados pessoais do usuário entre os diferentes órgãos, ainda que a ênfase recaia sobre a necessidade de aumentar a integração e a interoperabilidade entre *back-offices*, de forma que informações sejam facilmente acessíveis pelos usuários, independentemente de onde elas se encontrem na administração pública;
- não há barreiras legais, éticas ou técnicas para que o usuário assuma o controle e a responsabilidade.

Um exemplo relevante¹⁶ dessa boa prática é a *matrícula no ensino superior na Finlândia*. O principal sistema de informação administrativa da Universidade de Helsinki é dividido em três partes. A primeira delas diz respeito a informações sobre o

estudante e é, em grande parte, de controle do próprio aluno. As outras duas referem-se a informações sobre cursos e a normas e regulamentos a eles atinentes. Para usar o sistema, o aluno identifica-se e coloca sua senha, que dá acesso a sua página pessoal e a opções específicas do usuário, sob a forma de um *menu*. O sistema inclui interfaces *on-line* inteligentes como, por exemplo, menus *drop-down* explicativos e formulários com funções de autovalidação, que ajudam a diminuir a incidência de erros, justamente por conferirem aos usuários maior controle e responsabilidade, quando se comparam com os formulários em papel. Essa descentralização de tarefas diretamente ao usuário final também poupa significativos recursos e tempo da equipe.

Parte desses serviços é disponível também por telefone celular (WAP, SMS). O estudante tem uma série de opções no menu principal, como a verificação ou, se necessário, a atualização de dados pessoais, registros, créditos de disciplinas e planos de estudos, e pode também inscrever-se em eventos acadêmicos, solicitar históricos escolares, matricular-se na universidade e fazer comentários sobre os cursos. Todos esses atributos são iniciados e controlados pelo aluno. De forma geral, a natureza descentralizada desse sistema permite aos alunos melhor administrar seus estudos. No futuro, haverá também serviços mais orientados aos estudos, tais como a integração dos sistemas de monitoria ao plano pessoal de estudos. A transferência do aluno para outra universidade é hoje também muito mais fácil. Prevê-se também a possibilidade de realizar as provas de uma universidade em local próximo ao estudante, ao invés de fazê-lo deslocar para a unidade responsável.

Um dos principais determinantes para a implementação de serviço descentralizado

e *on-line* de matrículas na Finlândia foi a reivindicação dos alunos por maior interatividade e controle do processo. Eles enfrentavam, no sistema tradicional, atrasos, longas filas e precisavam ir a diferentes departamentos. A segurança dos dados é de extrema relevância em sistemas abertos como esse e está sujeita à Lei de Proteção de Dados Pessoais da Finlândia, que exige de órgãos públicos que des-

crevam ao público suas políticas de privacidade. O uso externo da informação fornecida pelo aluno na matrícula deve seguir essa lei. Para todos os outros fins (como, por exemplo, sistemas públicos de informações de contato¹⁷, demandas de informações de outras universidades ou de empregadores, para fins de recrutamento), a cessão de dados pessoais de alunos deve contar com sua aprovação prévia.

Notas

* Este texto constitui parte do primeiro volume do relatório *Reorganisation of government back-offices for better electronic public services – European good practices* (back-office reorganisation), apresentado à Comissão Europeia em janeiro de 2004. O estudo foi patrocinado pelo Directorate General for Information Society and Media (Diretório Geral para a Sociedade da Informação e Mídia) da Comissão Europeia. Tradução de Claudia Asazu e revisão técnica de Leonardo Moreira Figueira.

¹ Comissão Europeia. "The role of e-government for Europe's future". Comunicação da Comissão para o Conselho, o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões. Bruxelas, 26.9.2003, COM (2003) 567. Final.

² Op. cit.

³ O código de conduta de *benchmarking* europeu traz a seguinte definição: "*Benchmarking* consiste simplesmente em fazer comparações com outras organizações e, com isso, aprender as lições que essas comparações trazem". *The European Benchmarking Code of Conduct*. Disponível em: <www.benchmarking.gov.uk> (Nota da Tradutora).

⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *eEurope – an information society for all*. Lisboa, 23-24 de março, 2000. Disponível em : <http://europa.eu.int/comm/information_society/eeuropa/pdf/com081299_en.pdf>.

⁵ Estudo disponível em: <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/benchmarking/list/2002/index_en.htm>.

⁶ Conselho das Municipalidades e Regiões Europeias sobre o Governo Eletrônico (28/11/01).

⁷ O que confirma as conclusões da comunicação da Comissão sobre o impacto da *e-economy* nas empresas europeias (COM (2001) 711, novembro de 2001).

⁸ O *back-office* corresponde à "retaguarda administrativa", isto é, a parte da prestação governamental atinente aos procedimentos internos, não visíveis ao cidadão, em oposição ao *front-office*, o "balcão de atendimento", *locus* da interface entre administração pública e sociedade (Nota do Revisor).

⁹ No ordenamento jurídico brasileiro, o órgão público possui competência, estrutura, quadro de servidores e poderes funcionais próprios. Ainda que não dotados de personalidade jurídica própria, consideramos que se trata da definição que mais se aproxima daquela de *government agency* dada no relatório.

¹⁰ Sistema eletrônico de aquisição de livros escolares desenvolvido na Áustria, envolvendo a administração pública, as escolas, as livrarias e as editoras.

¹¹ Outros exemplos citados pelo relatório são: licença para construção em Esslingen, Alemanha, e em Bolonha, Itália, matrícula em instituição de ensino superior, na Finlândia e no Reino Unido, e desenvolvimento de portal, na Áustria e Dinamarca

¹² O relatório cita também os exemplos de licitação pública na Áustria, para a compra de livros escolares, do serviço de concessão de licenças ambientais na Finlândia e do portal destinado a empresas na Espanha.

¹³ Outros exemplos são o imposto de renda de pessoa física, o imposto sobre o valor agregado (IVA) pago pelas empresas, o imposto sobre a renda das pessoas jurídicas e licenças ambientais na Finlândia.

¹⁴ Outros exemplos são: portais destinados aos cidadãos na Áustria (HELP) e na Dinamarca (Net.Citizen), portal de impostos sobre pessoas jurídicas na Suécia, impostos sobre a pessoa jurídica e sobre o valor agregado na Grécia, na Irlanda e em Portugal e o sistema finlandês TYVI.

¹⁵ Há também os exemplos da declaração de imposto de renda na Finlândia, da declaração de impostos incidentes sobre empresas na Espanha, das pensões familiares na Espanha e das contribuições sociais pagos pelas empresas na Bélgica.

¹⁶ Os outros exemplos citados são os das bolsas de estudos na Dinamarca e nos Países Baixos, da matrícula em ensino superior no Reino Unido, das bibliotecas públicas na Dinamarca e do boletim de ocorrência policial na Finlândia e o do portal do cidadão na Dinamarca.

¹⁷ Tais como catálogos telefônicos (Nota da Tradutora).

Jeremy Millard e Jonas Iversen, do Danish Technological Institute (Dinamarca, <www.danishtechnology.dk>) e Herbert Kubicek, Hilmar Westholm e Ralf Cimander, do Institut für Informationsmanagement Bremen, da Universidade de Bremen (Alemanha, <www.ifib.de>), compõem a equipe responsável pela elaboração deste relatório.

Reportagem

10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Por Claudia Asazu

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, chegou à sua décima edição neste ano. Um total de 49 experiências concorreu ao prêmio, que visa reconhecer e incentivar a geração e incorporação de novas práticas e conhecimentos na administração pública federal. Em 2006, a experiência *Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente*, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ficou em primeiro lugar. Em segundo, o projeto *Mudança de paradigma na prestação de serviços*, da Receita Federal. O Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) obteve a terceira colocação, com o projeto *Registro eletrônico do atendimento ambulatorial: mais um passo na consolidação do prontuário eletrônico do paciente*. A **RSP** relata a seguir um pouco dessas experiências.

1º colocado – Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)

A equipe

Carlos Roberto de Albuquerque Lima
Carlos Roberto Raupp
Elizabeth Gímenes Alves Ferreira
Ibene Kawaguchi
Renata Bortoletto
Sônia Regina de Lima Jácomo

Goianápolis (GO) é uma cidade com aproximadamente 13 mil habitantes. Conhecida, até há pouco tempo, como “capital goiana do tomate”, sofria com um dos males que a cultura desse produto traz: a intoxicação por agrotóxicos. Não é por menos. O tomate exige cuidados fitossanitários constantes, com adubação pesada e pulverizações frequentes até a colheita.

Conscientizar os agricultores sobre os riscos e cuidados necessários no manuseio dos agrotóxicos foi o desafio do projeto **Educação sanitária em agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente**, iniciado em 1998.

O primeiro grande obstáculo foi chegar aos agricultores. “Era difícil reunir os agricultores no horário de expediente dos técnicos. Muitas vezes, ocorria de termos 120, 130 deles confirmando a presença e apenas 8 participarem. Às vezes, os encontros contavam com mais participação dos técnicos do que de agricultores. As desculpas eram as mais diversas. ‘Não tenho tempo, o patrão não deixa, não tenho roupa’ eram algumas delas”, relata Carlos Albuquerque, engenheiro agrônomo da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Goiás, responsável pelo projeto.

Era preciso, então, adotar uma estratégia que levasse o conhecimento até onde se encontravam os agricultores. A partir da

constatação de que uma parcela significativa da população da cidade era de estudantes de nível fundamental e médio – hoje a cidade tem um pouco mais de 2,4 mil alunos matriculados nesse nível – e que grande parte deles tinha pais, parentes ou pessoas próximas de seu convívio trabalhando em atividades agrícolas, surgiu a idéia de usar os alunos como multiplicadores.



Parte da equipe do projeto de educação sanitária

Albuquerque aplicou nesse projeto um método desenvolvido por ele e batizado de Soma, que tem como focos principais a qualidade da aprendizagem, o aumento da abrangência da capacitação, conseguida pelo uso de multiplicadores, e a redução de custos e esforços.

O método prevê um planejamento detalhado do curso de capacitação, tendo em vista objetivos claramente definidos e mensuráveis. A avaliação constante e monitoramento da aprendizagem e das mudanças de comportamento são também uma das preocupações fundamentais desse método.

No projeto de educação sanitária em agrotóxicos, os objetivos educacionais estabelecidos foram: o efeito dos agrotóxicos na saúde humana e no meio ambiente, a escolha correta dos agrotóxicos, o uso dos EPIs (equipamento de proteção

individual), a fase mais perigosa da manipulação dos agrotóxicos, o prazo de carência, os cuidados na aplicação, os cuidados com a pessoa intoxicada, a tríple lavagem, a devolução das embalagens vazias e a mata ciliar e proteção de nascentes.

Estudantes do ensino fundamental (da 5ª série em diante) e médio são capacitados por multiplicadores (professores, técnicos da Agênciarural, órgão de extensão rural do Estado de Goiás, e universitários que fazem estágio no projeto), com o auxílio de material impresso (livro, brochura e folheto) e de recursos visuais (transparências, fitas de vídeo e data show). Os alunos recebem ainda instruções sobre o uso correto do EPI e sobre o exercício prático de campo. São os alunos – da 7ª série em diante –, por sua vez, que irão aos agricultores próximos de seu convívio para repassar-lhes o conhecimento obtido. A capacitação pode ser feita, assim, no horário mais conveniente para ambos.

No trabalho aluno-agricultor, a experiência se inicia com o estabelecimento do marco zero, ou seja, a verificação do quanto esse público já sabe e de seu comportamento em relação ao tema. Para tanto, aplica-se um questionário, que mede seu nível de conhecimento em cada um dos objetivos educacionais estabelecidos antes da capacitação (pré-teste) e pede-se o preenchimento de uma ficha de comportamento inicial.

Os questionários são aplicados oralmente pelo multiplicador mirim e as respostas, anotadas pelo próprio aluno. De posse de um folheto com informações técnicas, o aluno lê, explica e discute o tema com o agricultor. Logo após, é feito o pós-teste 1, também de forma oral, para verificar a aprendizagem imediata do agricultor. É feito também novo teste meses depois (pós-teste 2), a fim de auferir o grau de aprendizagem, retenção e

mudança de comportamento em relação a cada objetivo educacional. A correção dos questionários e atribuição de pontos é feita pelos multiplicadores, com base em gabarito, e os dados são tabulados para análise. É possível, desta forma, identificar com precisão os objetivos educacionais que não atingiram o critério mínimo de eficiência de aprendizagem.

Entre 1998 e 1999, foram realizados cinco testes piloto em Goiânia. A partir de 2000, a experiência passou a ser realizada também em outros pólos agrícolas de Goiás (Itumbiara, Rio Verde, Santa Helena, Anápolis e Palmeiras), em Pernambuco e no Amazonas.

São parceiras nesse projeto as Delegacias Federais da Agricultura de Goiás, as

secretarias estaduais e municipais de educação, a Agência Rural, instituições privadas, entre elas a Pioneer Sementes/Dupont e a Monsanto – empresas credenciadas pelo Ministério da Agricultura a realizarem experimentação agrônômica em agrotóxicos –, além das secretarias estaduais e municipais de meio ambiente e agricultura, o Ministério Público e o IBAMA.

O projeto vem resultando em aumento do índice de devolução de embalagens lavadas para os postos de recebimento, maior procura por assistência técnica e repasse de conhecimento entre os agricultores. Além disso, nenhuma intoxicação foi registrada nas pessoas capacitadas. Outros fatores também têm contribuído para isso. “O equipamento de proteção individual

O uso de agrotóxicos no País

A média anual de consumo de defensivos agrícolas no Brasil é de 3,2 kg/hectare e está entre os oito maiores usuários mundiais do produto, atrás de Holanda, Bélgica, Itália, Grécia, Alemanha, França e Reino Unido, segundo dados do Sindicato Nacional das Indústrias de Defensivos Agrícolas. Essa média, como mostra o relatório *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, publicado em 2004 pelo IBGE, não reflete, porém, o consumo das culturas que demandam mais agrotóxicos. É o caso do tomate, que pode consumir mais de 20kg/hectare/ano, em comparação ao plantio da soja no Paraná, que demanda cerca de 2kg/ha/ano de agrotóxicos.

O relatório *Perfil dos Municípios Brasileiros*, de 2002, também do IBGE, mostra que as áreas predominantemente de monocultura concentram o uso de agrotóxicos. Sobre o destino das embalagens vazias de agrotóxico, o estudo aponta que 996 municípios destinam as embalagens para posto de coleta em

outro município e 978 descartam recipientes em vazadouro a céu aberto.

A poluição de água provocada por agrotóxico ou fertilizante ocorre em 16,2% dos municípios brasileiros, ou seja 901 cidades, e a contaminação do solo é verificada em 20,7% (1.152 municípios).

Uma das ações do MAPA para prevenir o mau uso de defensivos agrícolas é o *Agrofit On-Line*, um banco de dados de todos os produtos agrotóxicos e afins registrados no MAPA, com o cruzamento de informações da ANVISA e do IBAMA, disponível em sua página na Internet (<www.agricultura.gov.br>). Existe também um número de telefone para recebimento de denúncias sobre agrotóxicos sem registro, ilegais, falsificados ou contrabandeados (0800- 9407030). A Portaria nº 138/2001 do MAPA prevê, ainda, que empresas credenciadas pelo ministério para fazer experimentação agrônômica com agrotóxicos são obrigadas a promover treinamento dos agricultores sobre o seu uso correto.

Fonte: IBGE, *Indicadores de desenvolvimento sustentável* (Dimensão ambiental – Terra), 2004. IBGE, *Pesquisa de informações básicas municipais* (MUNIC) – Meio ambiente, 2002. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (www.agricultura.gov.br). Sindicato Nacional das Indústrias de Defensivos Agrícolas (www.sindag.com.br).

costumava ser quente, desagradável e caro. Hoje há produtos mais acessíveis e mais confortáveis, com tecido hidro-repelente. A indústria também tem reduzido a toxicidade dos agrotóxicos”, diz Albuquerque.

Ganhando os alunos

Em Itumbiara (GO), o projeto começou em 2003, com a visita de 36 escolas desse município e região, com o apoio das secretarias de ensino estaduais e municipais. O Ministério da Agricultura coordenou a capacitação de professores, do técnico da Agenciarrural e de estudantes de Biologia da ULBRA (Universidade Luterana do Brasil), que atuam como estagiários no projeto.

Visitava-se uma sala de 7ª ou 8ª série de cada escola para realizar a capacitação. O resultado foi bastante positivo: em três meses, o projeto chegou a 1.015 alunos e 532 agricultores em sete municípios. No

total, o projeto já atendeu 3 mil alunos e mobilizou um total de 5 mil pessoas.

A capacitação dos multiplicadores mirins acontece em duas aulas, com mostra de vídeo, uso do EPI pelo próprio aluno e explicações sobre os danos dos agrotóxicos no homem e no meio ambiente e sobre a importância da mata ciliar.

Um dos desafios é elevar a taxa de retorno dos questionários por parte dos alunos. Na segunda fase do projeto, uma das dificuldades foi a coleta de dados meses após a capacitação, que avalia as mudanças de comportamentos e a retenção, no médio e longo prazo, dos conhecimentos transmitidos.

“O comprometimento do aluno com o retorno depende muito do envolvimento do professor porque é preciso ganhar o aluno”, explica a bióloga Renata Bortoletto, que coordena o projeto em Itumbiara.

Algumas das questões feitas nos testes do projeto

Por que é perigoso deixar embalagens vazias de agrotóxicos no meio ambiente?

(Podem ser reutilizadas pelas pessoas, causando intoxicação, podem cair nos córregos e poluir a água, podem ser ingeridos por animais ou manipulados por crianças, etc.)

Como devem ser devolvidas as embalagens vazias de agrotóxicos?

(Lavadas três vezes e inutilizadas)

Para quem o agricultor deve entregar as embalagens vazias?

(Para os postos de recebimento ou para quem vendeu o produto)

Quanto tempo tem o agricultor para devolver a embalagem de agrotóxico?

(1 ano)

Como deve ser feita a tripla lavagem das embalagens?

(Colocar água limpa e agitar com força. Repetir mais 2 vezes essa operação.)

O que fazer com o líquido da lavagem?

(Despejar no pulverizador)

O que é o prazo de carência de um agrotóxico?

(É o prazo que vai da última aplicação de agrotóxico até a colheita do produto. Nesse período os produtos não devem ser consumidos. O prazo consta na bula)

Fonte: ALBUQUERQUE, Carlos. *Educação sanitária – Agrotóxicos, saúde humana e meio ambiente*. Goiânia: Kelps, 2005.

A equipe de multiplicadores é constituída pela coordenadora e oito universitários de Biologia da ULBRA. Em breve, será integrado também um estudante de Agronomia. O projeto recebe financiamento da Pioneer Sementes/Dupont.

Itumbiara é um município com 85,7 mil habitantes, com aproximadamente 20 mil estudantes matriculados no ensino médio e fundamental. Tem como principal fonte de renda o plantio de milho, cana e soja. A expectativa agora, diz Renata, é ampliar o projeto para atender todas as escolas da cidade (mais de 1.900) e os alunos a partir da 6ª série.

2º colocado – Mudança de paradigma na prestação de serviços (Receita Federal do Brasil)

A equipe

Ariosto Rodrigues de Souza Junior
Andrea Costa Dias Fernandes
Celia Licht Donizetti
Victor Rodrigues
Sergio Roberto Fuchs da Silva

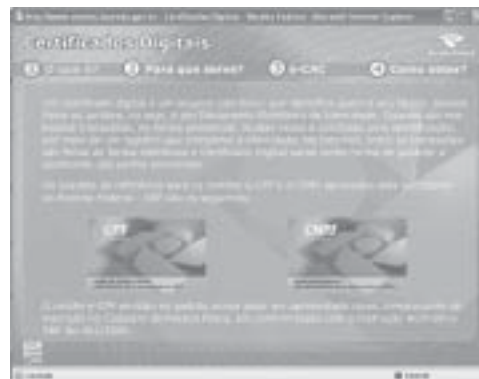
A Receita Federal iniciou a prestação de serviços via Internet em 1996. Na época, a página eletrônica disponibilizava apenas dados institucionais, informações sobre os tributos e um correio eletrônico para atendimento de dúvidas. Com o tempo, os serviços foram ampliados para consultas de informações e dados não sigilosos como o lote da restituição do Imposto de Renda, a certidão negativa e a situação cadastral de CPF, entre outros. O passo seguinte foi possibilitar o envio de dados para a Receita, como a declaração do Imposto de Renda e de outros tributos federais.

A adesão dos contribuintes a essa facilidade tem crescido continuamente: somente no ano passado, por exemplo, a

Receita recebeu mais de 42 milhões de declarações de impostos por esse meio e registrou um total 250 milhões de acessos à página principal.

A expansão dos serviços na *web*, entretanto, atingiu seu limite. Para que fosse possível a oferta de serviços mais interativos de forma segura, era preciso um mecanismo que pudesse identificar o usuário na outra ponta da rede, sem o risco de que dados chegassem a terceiros, comprometendo o sigilo fiscal, assim como garantir que as informações pudessem trafegar pela rede sem a possibilidade de serem alteradas. A Receita optou, então, pela adoção da **tecnologia de certificação digital e instituiu os certificados e-CPF e e-CNPJ**, a serem utilizados pelo usuário-contribuinte e pelos servidores da Receita Federal.

Em 2002, a Receita passou a oferecer o Serviço Interativo de Atendimento Virtual aos titulares de certificado digital, opções de atendimento que, em razão do sigilo fiscal, eram antes disponíveis apenas com o comparecimento do contribuinte às centrais de atendimento. O primeiro serviço implantado foi a verificação da situação fiscal, com orientações para a auto-regulamentação de eventuais pendências. Em seguida, surgiram, entre outros, a recuperação de cópias de declarações do IR e ITR (Imposto Territorial Rural) transmitidas via ReceitaNet



O que é um certificado digital

O certificado digital é uma identidade eletrônica de uma pessoa física ou jurídica, válida por um determinado período. O processo de certificação utiliza-se de um complexo processo matemático e lógico – chamado criptografia assimétrica – que gera um par de números, uma chave pública e uma chave privada. Os dados que identificam a pessoa (nome, RG, CPF/CNPJ e outros dados opcionais como título de eleitor, PIS, PASEP ou INSS, etc.) são associados e vinculados à chave pública. A chave privada, por sua vez, constitui uma espécie de segredo de conhecimento, uso e controle exclusivo do titular. A combinação chave privada + chave pública permite a identificação inequívoca do usuário na rede e a aposição de assinatura digital. Para garantir que a chave pública e a chave privada a ela vinculada de fato pertencem a

determinada pessoa, é preciso uma espécie de “atestado de titularidade”, que é dada pela Autoridade Certificadora. Esse “atestado” é o certificado digital. Nele se encontram a chave pública, a validade da chave pública, o nome da instituição (Autoridade Certificadora) que o emitiu, seu número de série e a assinatura digital da Autoridade Certificadora. O par de chaves pode ser gerado e armazenado, com o respectivo certificado digital, em um cartão *smartcard*. Para aumentar o nível de segurança, o acesso a esse cartão se dá, ainda, por meio de uma senha de conhecimento exclusivo de seu titular. Um determinado número de tentativas de acesso com a senha incorreta bloqueia o seu uso, o que o protege em caso de roubo. Mesmo assim, em caso de extravio ou roubo do cartão, é necessário que o certificado nele contido seja revogado.

nos últimos cinco anos; a consulta ao processamento das declarações do IRPF, que permite verificar, por exemplo, se a declaração ficou retida na malha fina; a solicitação de emissão de comprovantes de arrecadação de pagamentos, a retificação de documentos de arrecadação federal (Darf), o acesso ao Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior) e a procuração eletrônica, que possibilita nomear terceiros (um contador, por exemplo) para representá-lo na utilização dos serviços disponibilizados.

Mais recentemente, em dezembro de 2005, instituiu o *Centro de Atendimento ao Contribuinte (e-CAC)* na página eletrônica da Receita, (www.receita.fazenda.gov.br), que ampliou o leque de opções já disponíveis, dentro do esforço de ampliar a interatividade com os usuários. Em março deste ano, definiu, ainda, que a impugnação, o recurso e os demais atos processuais no âmbito da Receita, feitos em meio eletrônico,

deverão ser enviados ao e-CAC, com assinatura digital, o que desobriga o protocolo de documentos em papel na SRF.

Quatro frentes de mudanças

Para que esse salto tecnológico fosse possível, a instituição operou mudanças em quatro frentes. A primeira delas foi a implementação da tecnologia de certificação digital, que começou em 2002 com o credenciamento da Receita na Infra-Estrutura de Chaves Pública Brasileira (ICP-Brasil) como Autoridade Certificadora, o que possibilita, assim, habilitar outras Autoridades Certificadoras a emitirem certificados para usuários finais. Foram definidas, a partir dos padrões estabelecidos pela ICP-Brasil, normas específicas para a emissão e uso dos e-CPF e e-CNPJ e um *lay-out* de referência para a utilização de *smartcard*, além de montada a infra-estrutura de TI necessária com *mainframe*, sala-cofre, servidores Internet,

máquinas *firewall*, sistema de detecção de intrusão, entre outros.

A segunda linha de ação foi iniciada em 2004, com um processo de difusão interna dos certificados digitais, armazenados em *smartcard*. Foram adquiridos 27.500 cartões e leitores de *smartcard* para uso dos servidores da Receita e começou-se a emissão de seus certificados digitais e seus e-CPF.

O acesso aos sistemas da Receita, nessa fase de transição e mudança de procedimentos, continua ocorrendo também

A Infra-Estrutura de Chaves Pública Brasileira (ICP-Brasil)

A ICP-Brasil é um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos, instituído em 2001, para estabelecer os fundamentos técnicos e metodológicos de um sistema de certificação digital baseado em chave pública. Hoje existem os Certificados de Assinatura, que possibilitam a assinatura digital de documentos, os Certificados de Servidor, que criam os chamados *sites* seguros, e os Certificados de Sigilo, que têm a função de criptografia, um conjunto de operações matemáticas que transformam um texto comum em um texto cifrado. A lei garante validade jurídica aos documentos assinados eletronicamente com os certificados digitais emitidos no âmbito da ICP-Brasil.

Fonte: ICP-Brasil (www.icpbrasil.gov.br) e ITI (www.iti.br)

pela inserção de uma senha diferente a cada ambiente (rede, correio, etc.), o que obriga, porém, o servidor a memorizar até uma dezena de senhas. Com a utilização da certificação digital, porém, esse acesso se dá com uma única senha, a do cartão. Por ser um certificado emitido dentro da infra-estrutura da ICP-Brasil, o e-CPF dos servidores vale também para uso externo, na transação com qualquer aplicação que faça uso da certificação digital.

A instituição fornece aos servidores um kit *smartcard* – o cartão, folders e um porta-smartcard com fita –, que é entregue somente depois de uma palestra de 1h30 sobre normas de segurança. Segurança da informação é, além disso, uma das disciplinas do curso de formação de técnicos e auditores fiscais. O servidor é também orientado a sempre levar o cartão consigo quando se ausentar de sua mesa, para evitar o acesso indevido de terceiros.

A idéia é aumentar a familiaridade dos servidores com a nova tecnologia. “São convidados a participarem da palestra sobre o uso do e-CPF todos os servidores da casa, do secretário da Receita ao estagiário”, ressalta Ariosto Rodrigues, chefe da Divisão de Segurança da Informação da SRF.

O plano é expandir o seu uso às mais de 700 unidades da Receita em todo o Brasil. Na segunda fase do projeto, prevê-se utilizar a combinação *smartcard* + biometria (impressão digital) e eliminar de vez o uso de senha.

A terceira frente do projeto da SRF é a difusão do e-CPF/e-CNPJ para o maior número de contribuintes possível.

O uso dos certificados tem crescido gradativamente, mas em ritmo aquém do esperado. Um dos impeditivos para a sua difusão em larga escala é o seu preço, que varia hoje de R\$ 95 a R\$ 450.

Para aumentar o número de usuários titulares de certificados, a SRF, o ITI e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) assinaram, em janeiro de 2005, um protocolo para desenvolver ações para disseminar o uso dos certificados digitais. Os bancos passariam a utilizá-los nas transações realizadas pela Internet e nos terminais de auto-atendimento, tendo como vantagem o aumento do nível de segurança dessas operações.

As instituições financeiras também atuariam como Autoridades de Registro

A cadeia de autoridades certificadoras

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República coordena uma cadeia de Autoridades Certificadoras (ACs) de forma a garantir a credibilidade dos certificados. O ITI é a **Autoridade Certificadora Raiz** da ICP-Brasil. Cabe ao instituto credenciar as entidades públicas ou privadas para a emissão, expedição, distribuição, revogação e gerenciamento de certificados, que constituem as **Autoridades Certificadoras**. As **Autoridades de Registro**, por sua vez, são entidades vinculadas operacionalmente à determinada Autoridade Certificadora e fazem a interface direta com o usuário. Cumpre-lhes identificar e cadastrar os usuários na presença deles, encaminhar as solicitações de certificados à Autoridade Certificadora e manter os registros

de suas operações. A Secretaria de Receita Federal habilitou até hoje, para a emissão dos certificados e-CPF e e-CNPJ, o Serpro, a empresa CertiSign, a Serasa e a Imesp (Imprensa Oficial do Estado de São Paulo). Outras instituições se encontram em fase de habilitação. Para adquirir o e-CPF, o interessado deve preencher uma solicitação de certificado diretamente nos sites das ACs habilitadas (o e-CAC disponibiliza os *links* a essas ACs). Deve em seguida comparecer pessoalmente a uma Autoridade de Registro, vinculada à respectiva AC, portando cédula de identidade, CPF, comprovante de endereço, uma foto recente, caso não conste na cédula de identidade e, opcionalmente, o título de eleitor, PIS/PASEP ou INSS-CI ou cadastro específico do INSS-CEI. O custo para a emissão desse certificado varia de R\$ 95 a R\$ 450.

Fonte: ITI, SRF, Serpro, Serasa, CertiSign e Imesp

no processo de emissão dos e-CPFs e e-CNPJs. A idéia é aproveitar a capilaridade dos bancos em todo o País para facilitar o acesso a essas autoridades. A emissão em larga escala poderia tornar os custos da certificação mais acessíveis aos usuários. Clientes de vários bancos poderiam, além disso, utilizar o serviço de todos com um único certificado e uma única senha e garantir, ainda assim, um nível de segurança superior ao oferecido atualmente pelo sistema de senhas múltiplas hoje em vigor.

Todas essas ações conduzem ao quarto objetivo do projeto, que é o desenvolvimento contínuo de novas opções de atendimento pela Internet por intermédio do e-CAC. Entre os serviços a serem disponibilizados estão o parcelamento de débitos fiscais, a compensação de créditos fiscais, o leilão de mercadorias apreendidas. Estão em curso, além disso, parcerias entre a Receita Federal e as secretarias estaduais de Fazenda para que elas também

disponibilizem serviços pela Internet com a utilização de certificados digitais.

3º colocado – Registro eletrônico do atendimento ambulatorial: mais um passo na consolidação do prontuário eletrônico do paciente (Hospital de Clínicas de Porto Alegre)

A equipe

Carlos Alberto Ribeiro
Carmelinda Adriana Albuquerque Moraes
Fred Fink
José Ricardo Guimarães
Lúcia Caye
Paulo Renato dos Santos Nunes
Marcelo Basso Gazzana
Marcia Rosane Pires
Mariza Machado Kluck
Sérgio Carlos Eduardo Pinto Machado
Sergio Felipe Zirbes
Sidnei Samuel Schestatsky
Simone Roberta Andeglieri Giacomini
Tanira Andreatta Torelly Pinto
Vera Lucia Mendes Dias

Os números do Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA) surpreendem. Vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o hospital ocupa uma área de 125 mil m², possui capacidade instalada de 738 leitos e 145 consultórios ambulatoriais, atende em 67 especialidades e conta com 263 professores da UFRGS, 300 médicos contratados, 294 residentes em 36 programas de residência, além de 1, 3 mil acadêmicos da Faculdade de Medicina e Escola de Enfermagem e 400 alunos de mestrado e doutorado.

Em 2005, realizou mais de 538 mil consultas, 33 mil cirurgias, 27 mil internações, 2 milhões de exames, 3,9 mil partos e 331 transplantes.

Para realizar esses atendimentos, o HCPA mantém um sistema de prontuário único por paciente, que vem sendo gradativamente informatizado há dez anos. Hoje, os documentos resultantes dos processos clínicos são disponibilizados tanto sob forma de prontuário *on-line* (POL), como em papel.

O Conselho Federal de Medicina define prontuário médico como “o documento único constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada”. Estabelece ainda o prazo de 20 anos, a partir do último registro, para a preservação dos prontuários em papel.

No HCPA, eram necessários, diariamente, o desarquivamento, o envio ao ambulatório e posterior rearquivamento de 2 mil a 2,5 mil prontuários em papel pelo Serviço de Arquivo Médico e Informações de Saúde.

O atendimento ambulatorial, que envolve processos como prescrição de receitas, notificação de diagnósticos,

emissão de laudos, solicitação de exames e encaminhamentos a outras especialidades, era registrado manualmente, o que resultava em registros muitas vezes incompletos ou ausentes, ilegíveis e que, além disso, não obedeciam a um padrão único.

O hospital decidiu iniciar a informatização desse setor em 2002.

Um sistema com a cara do usuário

Foi criado, inicialmente, um grupo de trabalho interdisciplinar, composto de médicos, enfermeiras, administradores e analistas de sistemas, para avaliar e elaborar um sistema informatizado para o registro do atendimento ambulatorial. Por um período de 24 meses, o grupo realizou reuniões semanais para a construção de um projeto contemplando os conceitos básicos do sistema, telas e funcionalidades, gerenciamentos dos prazos, custos, riscos e planejamento da implantação, submeteu-o à gerência central e à comunidade do hospital, que chegou a discutir, por exemplo, o impacto da informatização sobre a relação médico-paciente.

O desafio foi manter as funcionalidades positivas do prontuário em papel e agregar novas. Hoje, entre as funcionalidades presentes no sistema estão o registro de anamnese (história clínica), de diagnósticos previstos no Código Internacional de Doenças, de medicamentos em uso; a consulta direta ao histórico do paciente a resultados de exames, a cirurgias e procedimentos diagnósticos e a internações prévias; a elaboração de receitas médicas, atestados, relatórios médicos e laudos de internação; o envio direto dos registros das consultas ao POL; o acompanhamento remoto, pelos professores, das consultas realizadas pelos médicos em treinamento sob sua supervisão, entre outros.



José Ricardo Guimarães, do HCPA, recebe o prêmio na ENAP

A implantação do sistema começou em junho de 2004. Fóruns internos, cartazes e notícias na intranet auxiliaram o processo de transição. O sistema, a partir de julho desse ano, passou a ser disponibilizado a cada semana para novas equipes do hospital, com o apoio de analistas de sistemas no treinamento, suporte e acompanhamento.

Dois fatores importantes para o sucesso foram o comprometimento da administração central, da área de TI e de pessoas-chaves com papéis e responsabilidades claramente definidos, além da participação dos usuários em todas as fases do projeto. “O sistema tinha de ter a cara do médico e, para isso, cada tela, cada ícone foi discutido”, relata o médico José Ricardo Guimarães, membro do GT. O grupo também teve o apoio de comissões como as de Prontuários, de Controle de

Infecção Hospitalar e da Faculdade de Medicina.

A informatização melhorou a qualidade do registro em termos de completude, legibilidade, autoria, padronização e número de diagnósticos informados. A segurança dos dados é garantida por *backups* e por um plano de contingência. A proteção à privacidade do paciente (sigilo das informações), por sua vez, é assegurada pela definição de perfis de acesso, *usernames* e senhas. Os dados ficam também à disposição para distribuição automática e imediata a múltiplos usuários simultâneos.

Vários indicadores apontam, além disso, para a melhoria da gestão ambulatorial. A produtividade do ambulatório cresceu: o número de consultas realizadas teve aumento de 5,7%, passando de 214.262 no primeiro semestre de 2004 para 226.379 no mesmo período de 2005. A taxa de ociosidade do ambulatório, por outro lado, foi reduzida de 50,3% para 47% nesse mesmo período.

Dados antes subnotificados como os de ocorrência de infecção cirúrgica, que se manifesta, normalmente, após a alta, passaram a ser mais fielmente captados. O sistema hoje identifica os pacientes que retornam ao ambulatório após uma cirurgia e obriga o médico a informar a presença ou não de infecção de ferida operatória. Esse dado é enviado à Comissão de Controle de Infecção. No sistema de registro ambulatorial manual, ele dificilmente chegava ao conhecimento da comissão.

Outros finalistas do concurso

- 4º lugar – **AUDPREV – Sistema de Auditoria Previdenciária**, Ministério da Previdência Social
- 5º lugar – **Utilização do QDF (Quality Function Deployment) como ferramenta de planejamento**, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
- 6º lugar – **Sistema Georreferenciado de Monitoramento e Apoio à Decisão da Presidência da República**, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
- 7º lugar – **Cadastramento de Pré-projetos pela Internet**, Fundo Nacional de Saúde
- 8º lugar – **Prosa Rural – o Programa de Rádio da Embrapa**, Embrapa
- 9º lugar – **Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da UHE Tucuruí**, Eletronorte
- 10º lugar – **Programa de Reabilitação Profissional**, Hospital de Clínicas de Porto Alegre



RSP Revisitada

Em torno do avigoramento dos modernos executivos

Texto publicado na RSP de maio/agosto de 1973 (v. 108, n. 2)

Gilberto Freyre

Um processo social, tão atuante nos Estados Unidos como na Europa e noutras partes do mundo de hoje, vem, revolucionariamente ou evolucionariamente, fazendo declinar regimes predominantemente parlamentares e, ao mesmo tempo, grandemente dependentes de partidos apenas políticos e de ritos de democracia convencionalmente eleitoral; e fazendo emergir, ou ressurgir, sob coloridos novos, e sob várias formas, um poder ou um executivo político-administrativo como que sociologicamente monarquizado. Estamos diante de executivos limitados, em seu crescente poder, menos pela vontade predominante de maiorias parlamentares ou de maiorias maciçamente eleitorais, que por outros fatores: um deles, a força, também ascendente, de elites de assessores científicos, técnicos, culturais do tipo dos, nos dias do segundo Roosevelt – um dos pioneiros desse novo tipo de poder – denominados “brain trusts” nos Estados Unidos; dos Ministérios de Cultura e de Informação, do atual tipo francês; dos assessores econômicos que constituem quase ministérios, e até superministérios

além dos ministérios apenas políticos, em Repúblicas como a Federal da Alemanha – um dos quais passou, em momento crítico na vida alemã, dessa alta categoria à de líder político; um dos grupos de assessores, peritos em física nuclear e em astronáutica que, na União Soviética de hoje, detêm já notável participação no poder político-militar – ali, desde Lenine, monarquizado em extremo, esse excesso, tendo perdurado intacto até Krutchev – que alguns estudiosos do assunto consideram já superior, sob alguns aspectos, ao do Partido Comunista e ao do chamado Exército Vermelho. Superiores como força de direção nacional ou imperial, inseparável da do monarca propriamente monárquico, em termos sociológicos, ali tão efetivo: mesmo agora, após Krutchev.

Fique claro que há modernas tendências, por um lado, para uma como que *monarquização* – monarquização como forma sociológica e não como figura ortodoxa de Direito Público – do poder executivo, tanto político como administrativo, e, por outro lado, para a sua *personalização* em chefes, carismático ou não, mas sempre pessoais, no exercício desse poder. Poder que os seus detentores exercem, identificando suas personalidades com a função e com o essencial das constantes e das aspirações da gente a que serve. Isto sem excluir-se a intelectualização e a tecnização de parte do mesmo poder, através de assessoramentos de crescente importância que, aliás, se façam sentir não só junto aos executivos assim dinamizados como junto a legislativos e judiciários igualmente necessitados de uma mais ampla informática.

O que se verifica, porém, é que esse assessoramento, através dos orientadores e consultores de maior ou menor influência junto a esses chefes, “monarquizados”, de

modernos executivos, fazendo-se sentir em assuntos científicos e técnicos de governo, de administração, de diplomacia – assuntos relacionados principalmente com o desenvolvimento e a segurança nacionais – empalidece distinções, outrora tão vivas, entre categorias políticas e não-políticas de poder. Se não destroem no poder político o que nele é essencialmente político, como poder decisivo e, portanto, máximo – o poder decisivo que tende a ser, agora, em alguns países, sob aspecto sociologicamente monarquizado, além de personalizado, em vez de palidamente subordinado ao legislativo e de cinzentamente impessoal, tendem também a moderar paradoxalmente esse poder. Não, porém, ao ponto de reduzi-lo a puro poder superburocrático. Pois seu primado como poder de decisão é parte de sua como que monarquização.

Já vários políticos modernos, detentores de funções executivas, vêm agindo de acordo com assessores; intelectuais que representassem um novo poder, moderador ou orientador ou esclarecedor do apenas político. André Malraux, por exemplo, em suas relações com De Gaulle, que servia de exemplo recente. Ao tomarem decisões aparentemente só políticas, ou só econômicas ou só intelectuais, mas na verdade, algumas delas, além de políticas ou politicoeconômicas ou politico militares ou politicoadministrativas, complexamente socioculturais, vários políticos modernos têm se valido de informes, orientações e inspirações de superassessores: de vários e não de um só. O Premier Harold Wilson – também ele, durante algum tempo, um a seu modo chefe “monárquico”, ainda que Trabalhista, do Reino Unido, havendo quem considere um moderno Premier britânico, com o declínio do poder do Parlamento na Grã-Bretanha, relativamente mais “monár-

quico”, no exercício de suas funções de chefia, do que o Presidente dos Estados Unidos, com relação ao Congresso – inclusive o Senado – teve a assessorá-lo, com outros homens de ciência, o sábio C.P. Snow, físico e humanista, do mesmo modo que De Gaulle se valeria do já citado Malraux; e na mesma época em que o Presidente Johnson, dos Estados Unidos, firmava-se, para sua política internacional, principalmente em orientações e informes de outro intelectual de grande porte, Walt Whitman Rostov, de quem é sucessor o Professor Henry Kissinger, já agora Secretário de Estado.

Todas estas modernas expressões de executivos vigorosos, assessorados, orientados, esclarecidos, informados por intelectuais – cientistas, sábios, técnicos e até escritores (o caso de Malraux) – de alto porte, se apresentam cada vez mais semelhantes, umas às outras, pela sua maneira de serem os chefes, chefes de Estado, de feitio sociologicamente monárquico, moderados no seu poder pela influência daqueles superassessores que, junto a tais “monarcas”, representam o poder da inteligência da ciência, do saber de crescente importância na transição do que no mundo de hoje é apenas moderno para o pósmoderno. Apenas – e este apenas é importante – maior e mais atuante é o corretivo a qualquer tendência, entre os modernos chefes de Estado, ao cesarismo clássico, à medida que cresce a importância dos assessores desse tipo superior.

Em países onde as *elites* de consultores são *elites* prestigiosas – exceção feita da Rússia Soviética, onde somente as elites de físicos nucleares desfrutam desse prestígio – a participação de pensadores e cientistas sociais no poder político vem se fazendo sentir, junto com a de outros indivíduos superiores pela inteligência e pelo saber, em

várias especialidades, de modo a impedir qualquer cesarismo absoluto, da parte do poder apenas político ou somente administrativo. Fenômeno que ocorre na própria União Soviética com a influência atual, sobre seus chefes políticos e militares, de cientistas físicos.

Nada de resvalarmos no simplismo de considerarmos governos excepcionalmente investidos de funções como que monárquicas, na sua maneira sociológica de ser, não simples poderes executivos, mas poderes decisivos, que devessem sempre considerados “governos reacionários”, isto é, detentores de grande poder político animados do exclusivo objetivo de contrariarem inovações, renovações, mudanças, revoluções. Através de alguns deles é que grandes reformas sociais das chamadas progressivas e até revolucionárias, têm sido realizadas, ou estão sendo realizadas, em nossa época, para satisfação de populações nacionais numerosas. São populações, essas, nos países em desenvolvimento, bem mais desejosas de tais reformas do que de serem ajustadas a modelos suíços ou escandinavos ou ianques de democracia política em termos idealmente eleitorais ou idealmente parlamentares. Modelos, alguns deles, grandemente prejudicados por aquela corrupção político-administrativa de que o Brasil com a tradição, que guarda, do poder monárquico no seu sentido literal, tem, nessa tradição, forte reserva contra o perigo de resvalar, sem corretivos, em extremos que degradariam, à sombra do avigoreamento dos executivos, sua política e sua administração.

Se o triunfo de um regime que se intitule “progressista” é o “pressuposto para compreender, em extensão considerável, os objetivos de desenvolvimento”, tal como hoje se compreende o desenvolvimento –

tecnológico, econômico, social – assunto que vem versado numa das páginas do meu recém-aparecido: *Além do Apenas Moderno* – a que se refere o Professor Richard Loewenthal, em recente e notável estudo de Sociologia da Política: as conferências que proferiu em 1962 na Universidade Livre de Berlim e que constam, no original alemão, da obra coletiva *Die Demokratie in Wandel Gesellschaft* (1962) – então temos que admitir a correlação entre os regimes de chefia pessoal e sociologicamente “monárquica”, que sejam também atentos aos problemas militares da época que atravessamos – e não liricamente pacifistas por purismo civilista – e o êxito alcançado por esses regimes através de programas nacionais de desenvolvimento em prazo relativamente rápido. Foi o caso, pioneiro, em nossa época, da Turquia; e vem sendo o caso da Iugoslávia, com o Presidente Tito. O caso do próprio Egito, com o Presidente Nasser. O caso do México, com o regime de “partido único”, que ali domina. Regimes que seria simplismo classificar de totalitários à maneira dos de Mussolini e de Hitler e mesmo do da União Soviética quando dominada por um Lenine, por um Stalin, com Krutchev tendo sido antes um tanto “príncipe”, no moderno sentido sociológico da expressão, dado por de Jouvanel, do que um puro ditador absoluto. Pois são regimes que correspondem à definição de “principado” que Bertrand de Jouvanel oferece, em ensaio, também notável, de Sociologia da Política, aparecido no nº 4, de 1964, de *Revue Française de Science Politique*, da “monarquia” em sua forma moderna como poder. Poder pessoal, sim, porém regularizado: o tipo de poder estudado em 1961 por Benjamin Akzin, em *Futuribles* e citado por de Jouvanel naquele seu excelente ensaio. Num e noutra – no “principado”

e na “monarquia” definidos tão-somente sociologicamente – as *elites* intelectuais, científicas, técnicas, as *elites* de consultores de que se cerca todo. “príncipe” moderno que seja sociologicamente príncipe, para delas, *elites* orientadoras, depender, em vários assuntos, até certo ponto, e, em alguns desses assuntos, quase de todo, ou mesmo de todo, são consideradas pelos politicólogos e pelos sociólogos modernos, corretivos ao que poderia tender ao cesarismo clássico entre os modernos chefes de Estado que exercem monárquica e, em alguns casos, pessoalmente – como foram o caso do segundo Roosevelt, nos Estados Unidos, e o de De Gaulle, na França – o poder como “príncipes” no sentido Jouvaneliano.

Numa época em que, dos próprios militares de um novo tipo – e sobre militares de um novo tipo já há estudos sociológicos idôneos – mais preocupados com problemas nacionais, alguns se mostram como que receosos de quanto, em presenças militares no trato desses problemas, possa parecer *militarismo* aos olhos de suas comunidades – certo como é que o moderno conceito de segurança, estudado brilhantemente no Brasil pelo Professor Mário Pessoa, é, em parte considerável, extramilitar – é preciso que se acentue a crescente superação, em vários setores, da antítese militarismo-civilismo. O Plano Marshall foi bem a primeira grande evidência dessa superação. O Governo De Gaulle, na França, foi outra. A intervenção das Forças Armadas em 1964 na vida política do Brasil foi – ou está sendo – ainda outra.

A expressão criada por Hugh Seton-Watson, no livro *Neither War nor Peace* – Seton-Watson é também autor do excelente estudo “Twentieth Century Revolutions”, publicado em 1951, no *Political*

Quarterly, XXII/3 – para caracterizar um novo tipo de militar que circunstâncias especialíssimas de uma época, para ele, nem de paz, nem de guerra, porém mista, como é a nossa, tornou necessário, em vários países, é significativa, embora para alguns de nós, não de todo satisfatória: “intelectuais em uniforme”. Seriam intelectuais no sentido, não de serem literatos ou beletistas, acadêmicos ou eruditos só de gabinete, mas expressões daquela inteligência analítica, daquela imaginação científica, daqueles saberes mais concretos do que abstratos, que precisam, atualmente mais do que nunca, de estarem a serviço da direção das forças militares de uma nação ou de um conjunto de nações nas áreas em que essa direção deixa de corresponder ao controle de simples – se é que podem ser considerados simples – recursos tecnológicos de segurança nacional ou supranacional pelas armas para se relacionarem com aspectos outros – econômicos, sociais, culturais e não apenas políticos e diplomáticos – daquele tipo novo de segurança. Palavra, essa – segurança – que tem um sentido atualíssimo e, repita-se, em grande parte, extramilitar, a dinamizá-la de tal maneira que é como se fosse uma palavra nascida de novo nos nossos dias. Não se trata da arcaica segurança, estática e simplesmente militar, mas de outra: dinâmica e complexa. Precisamos, em Sociologia, como noutras ciências modernas, considerar a semântica: os significados novos que estão tomando palavras clássicas. Segurança é uma dessas palavras.

Monarquização destaque-se de novo que é outra. Quando agora se fala em Sociologia da Política, de “monarquização do poder”, precisamos nos esquecer do sentido clássico, histórico, substancial, de poder monárquico; e atentarmos apenas na sua forma sociológica. Na sua pura forma sociológica.

A “monarquização do poder” hoje ocorre tanto na Europa como no México, em novas repúblicas africanas e orientais e nos próprios Estados Unidos, com o novo sentido que ali se está atribuindo ao poder presidencial. Ocorre – especifique-se – na África, onde as primeiras tentativas de seguirem os novos Estados-nações modelos franceses e britânicos de governo republicano parlamentar por assembleias, através de eleições proclamadas como democráticas, se sucedem experimentos de novos tipos de chefia dos mesmos Estados e todos eles, ou, quase todos, sociologicamente monarquizados e personalizados, em vez de despersonalizado o exercício do poder político. Acentue-se, considerando-se a importância da semântica, neste como noutros casos, que é um processo de instauração de tipos de governo estruturalmente novo e não de restauração dos antigos tipos monárquicos tanto nas suas substâncias como nas suas formas clássicas ligadas a essas substâncias. Trata-se tão somente de “monarquização do poder” como forma: forma sociológica. Forma sociológica de poder político a serviço da comunidade; sensível às suas necessidades e às suas aspirações; flexível, ágil, por vezes imediata, no atendimento dessas solicitações; sempre atenta a tendências, coletivas ou de subgrupos, dentro de todos nacionais, que inovem com relação a constantes: constantes sempre merecedoras do máximo de atenção da parte de governantes pelo que revelará do que, no *ethos* dos governados, é ânimo, atitude, ou mesmo inércia: daquelas inércias já há sociólogos que sustentam serem, algumas, valiosas. Mais: é passado do denominado útil que uma nação precisa, de valorizar, dele separando o inútil. O que, sendo exato, mostra quanto um conjunto nacional precisa de estar sempre em atitude de

auto-análise; de autodescobrimento; de auto-redescobrimento; de pesquisa de suas fontes e de suas tendências, de suas aspirações e de suas inclinações. Atitude que precisa de ser não só a dos modernos Executivos como a dos também em processo de dinamização Poderes Legislativo e Judiciário.

O Professor Loewenthal comenta, a propósito dos chamados “intelectuais em uniforme” – para voltarmos a este atualíssimo assunto: a presença do militar intelectualizado no melhor sentido da expressão, nunca no de intelectualismo teórico, abstrato ou aliterado, nos governos nacionais e em entendimentos transnacionais ou internacionais – que movimentos revolucionários de que têm participado decisivamente esses por ele denominados “intelectuais em uniforme” é que têm, não defendido os chamados interesses estabelecidos, ou o chamado *statu quo*, ou as classes intituladas conservadoras, porém derrubado redutos de “parlamentarismo oligárquico” – a expressão é do sociólogo europeu – tendo sido esta, em vários casos, em países islâmicos e latinoamericanos, a forma pela qual têm chegado ao poder movimentos revolucionários de caráter nacionalista “com extremos programas de desenvolvimento”. Desenvolvimento ou modernização – inclusive a econômica e socialmente democratizante – como foi, na Turquia, a obra realizada por um movimento revolucionário de que participaram decisivamente elementos militares jovens; e cuja chefia tomou a forma sociológica de poder monarquizado e, ao mesmo tempo, personalizado. Veja-se, sobre o assunto, o estudo de Dankwart A. Ruston, “The Army and the Founding of the Turkish Republic”, publicado em *World Politics*, XI/4, 1959.

E já que estamos nos referindo à crescente “monarquização do poder executivo”, no Oriente assim como no Ocidente – onde entraram em crise tanto o parlamentarismo britânico, nas suas expressões convencionais, como o francês, acentuando-se dia a dia a tendência, nos próprios Estados Unidos, para o Congresso ser menos assembleia, pura e simples, do que atuante, como poder legislativo, através de comissões técnicas assessoradas, várias delas, por cientistas sociais e não apenas, por economistas e juristas; já que estamos também nos referindo à crescente tendência para as populações nacionais de hoje, sobretudo as das áreas denominadas subdesenvolvidas, reclamarem reformas sociais, econômicas, tecnológicas, desinteressando-se da democracia política na sua forma mecanicamente eleitoral, tão suscetível de corrupção por meios plutocráticos ou de degradação por meios demagógicos – é oportuno lembrarmos aos atuais detentores do poder nacional no Brasil as palavras sábias de Dom João VI ao seu filho, o então regente Dom Pedro: “Antes que algum aventureiro, etc”.

Antes que a “monarquização” do poder executivo no Brasil venha a se acentuar – sem que implique no desaparecimento de um legislativo também atuante, ao lado de um igualmente vigilante judiciário – por elementos menos idôneos que se tornem usurpadores desse poder; antes de que as reformas sociais, econômicas, tecnológicas, que ainda nos falta realizar, sejam realizadas por meios menos ajustados às constantes nacionais de *ethos* e de cultura por detentores do poder, a seu modo monarquizados, mas deficientes no assessoramento intelectual, científico, técnico e na vigilância ética de que necessitam; antes de se verificarem essas e outras inconveniências e até desgraças – que os

atuais dirigentes brasileiros, colocados em responsabilidades de comando nacional em consequência de um movimento revolucionário de opinião apoiado decisivamente pelas Forças Armadas, como foi o de 31 de março de 1964, as saibam evitar, em momento justo.

A importância que os atuais homens de governo já dispensem a superassessores, a pesquisadores, a analistas da chamada “realidade nacional”, sem ter atingido toda a desejável amplitude revela que o executivo está se avigorando, no Brasil como noutros países desenvolvidos e em desenvolvimento, com o corretivo de assessoramentos idôneos a possíveis arbítrios. Situo o Brasil entre aqueles países nos quais à chamada “monarquização do poder” se juntam assessoramentos de alto nível – de técnicos, de cientistas, de intelectuais especializados em saberes de importância social – capazes de esclarecer e orientar chefes, aos quais é evidente que toca a responsabilidade política das decisões. Decisões, porém, à base de informações, de orientações, de inspirações de assessores que, mestres de vários saberes, sejam colaboradores valiosos dos seus chefes.

Ninguém hoje pensa no que De Gaulle foi como chefe de um moderno tipo sociologicamente monárquico de poder político nacional sem pensar num André Malraux; num Presidente Johnson, sem pensar num Rostov, seu assessor genial; num Premier Wilson – por algum tempo Premier Trabalhista do Reino Unido – sem pensar em C.P. Snow; no atual Presidente dos Estados Unidos, sem pensar em Henry Kissinger. E, com relação aos três últimos Presidentes monarquizados, entre nós, num Roberto Campos, num Delfim Neto, num Mario Gibson Barboza. Isto para recordarmos apenas os mais conhecidos

ou os mais eminentes desses assessores: esquecendo-nos das muitas “eminências grises”; dos Freis Joses mais cinzentos; dos sábios que silenciosamente, obscuramente, fornecem a “monarcas” modernos os elementos de decisão sobre os quais eles vêm agindo, não arbitrariamente, porém, quanto possível, objetivamente e, em alguns casos, até cientificamente – embora certas intuições nunca sejam desprezíveis quando vêm do mais profundo de vivências nacionais através, em alguns casos, de puros ou quase puros poetas ou artistas capazes de interpretações geniais do que é nacional num Estado-Nação. Para agirem não demagogicamente e sim, no melhor sentido da expressão, democraticamente, isto é, considerando sempre os interesses gerais da população e recolhendo-se, dessa população, sugestões à base de várias experiências ou situações de grupos ou subgrupos, dentre os que constituem o conjunto nacional, os modernos chefes de executivos nacionais precisam de assessores deste tipo especialíssimo: os que lhes tragam informes desse gênero das próprias fontes folclóricas. Informes e sugestões.

Pois eles precisam de sugestões que se façam sentir, não sob a simples pressão, junto a eles, homem governo, de ideologias ou de programas por mais merecedores de atenção, de partidos apenas políticos; nem sob o clamor de multidões dirigidas por agitadores apenas retóricos; nem sob imposições de órgãos de imprensa a serviço, por vezes, de grupos econômicos ou expressões de interesses privados contrários, – em alguns casos – aos gerais, mas que procedam de energias e de atividades nacionais que ultrapassem paixões ou interesses perturbadores dos interesses gerais e que, mesmo quando de origens modestas, precisam de ser ouvidas e, por vezes, consideradas. Trata-se de um processo

eminentemente democrático de ligação de um moderno poder monarquizado com a comunidade nacional a que procure servir: comunidade constituída por grupos e subgrupos os mais diversos merecedores de ser ouvidos.

O Estado moderno, em que o poder seja sociologicamente monárquico, está, por isto mesmo, antes obrigado que desobrigado da responsabilidade de comunicar-se constantemente, por todos os meios atuais de informação, – aqui entra a importância da informática, em geral, quer das pesquisas psicossociais, socioeconômicas, socioculturais, histórico-sociais, antropológicas, folclóricas, em particular – com os governados. O moderno chefe sociologicamente monarquizado de Estado não é apenas um chefe constantemente a informar-se sobre os governados. Ele é também importantíssimo como um superinformante; como um transmissor máximo de informações de interesse nacional; como um orientador da população nacional à base de informações idôneas, honestas, exatas.

Uma das revoluções modernas tecnológicas de maior repercussão sociológica e psicológica no setor das relações entre governos e governados é precisamente esta: a que torna o chefe de governo uma figura deficiente ou inatural se lhe faltam ânimo e qualidades de superinformante da comunidade que governa. O moderno chefe de governo, queira ou não queira, precisa de se dispor a realizar, até certo ponto, o dito atribuído ao rei francês: “L’Etat c’est moi”. Ele precisa de se fazer ouvir, em momentos justos, nos rádios, de ser fotografado nos jornais e nas revistas, de aparecer nas televisões, como a encarnação mesma do Estado que chefia. É o que esperam dele os modernos governados, seja na Europa, seja na África, seja nos Estados Unidos, seja no

Oriente, seja na América do Sul ou na do Norte. É certo que na União Soviética faz-se atualmente sério esforço – parece que não de todo bem sucedido – no sentido de contrariar-se essa tendência e de impedir-se a idealização, pelo seu povo, tradicionalmente inclinado a canonizar os líderes a que mais se afeiçoa, de um novo Pedro o Grande ou de um novo Lenine ou de um novo Stalin ou de um novo Krutchev. O governo seria cinzentamente burocrático ao mesmo tempo que secretamente supraditatorial; e nada – é a teoria neo-soviética que o diz – personalizado. Será vitorioso esse esforço contra o pendor russo para o chamado “culto do herói” sob forma quase devocional ou mística? Provavelmente não. De qualquer modo é um experimento político-sociológico demasiadamente novo para ter validade cientificamente sociológica ou política: uma espécie de remédio novo, daqueles que os médicos se recusam a consagrar enquanto os resultados práticos de sua aplicação não se afirmem por um prazo cientificamente válido. Prazo – reconheça-se – difícil de ser determinado, tratando-se de experimentos que não são de laboratório mas de céu aberto.

Como difícil de ser previsto de modo exato, no plano científico, é o tipo de indivíduo que, sem ser precisamente carismático, corresponda, para o exercício de poder monarquizado, ao que do detentor de um poder assim forte espera a maioria da sua gente. De Gaulle parece ter chegado a satisfazer essa expectativa da parte dos franceses modernos: da maioria deles. A gente britânica, desde Winston Churchill, se mostra um tanto desencantada de governantes capazes de ser líderes monarquizados – no sentido sociológico – no exercício das funções de Primeiro Ministro de Sua Majestade, sem deixarem de todo de parecer ortodoxamente

parlamentares. Entretanto, a atual crise britânica está sendo, ao que parece, vencida, pela sua nova liderança que sendo Conservadora tem, muito britanicamente, qualquer coisa de vanguardista.

Há fisionomias de todo não-monárquicas do ponto de vista da forma sociológica de detenção do poder por um indivíduo: forma hoje ressurgente de governo – quer de Estado, quer de empresas, de institutos, de universidades: quer na Europa, quer noutras partes do mundo. Parece ter sido esta a grande deficiência de Sir Stafford Cripps, quando Primeiro Ministro do Reino, em situação de ter alcançado grandes vitórias para a causa Trabalhista encarnada num “Welfare State” cuja mística substituísse a do então em crise Império Britânico. Faltou-lhe, entretanto, a ação e vigor sociologicamente monárquico como à personalidade lhe faltou carisma. O carisma não é, entretanto, para ser considerado essencial ao moderno chefe de executivo vigoroso. Konrad Adenauer não o possuía e foi um chefe de executivo político de um tipo eficientemente renovador.

O poder sociologicamente monárquico, quer seja na direção de Estado, quer de instituição outra, complexa – como igrejas, universidades, institutos – exige – acentue-se mais uma vez – um maior uso pelos detentores do poder político ou institucional, em modernas sociedades ou organizações, dos meios mais avançados de informação – de informática até – e de comunicação com o público. Exige – repita-se – dos como que monarcas que, através de televisões, rádio, fotografias, inspirem, em momentos – repita-se – justos, as populações ou aos grupos sob seu comando, o máximo de confiança. Isto, sobretudo: confiança.

Mas o que eles, modernos chefes de Estado sociologicamente monárquicos,

dizem para o público precisa de conter orientações e inspirações – acentue-se, além de informes, que lhe venham, em parte, de assessores suficientemente idôneos, entre os quais pensadores e cientistas sociais. Um dos modernos destinos de quantos se preparam em Ciências Sociais é o de assessores e consultores, de detentores do poder político ou de equivalente do poder político. É preciso que haja articulação entre os dois: os chefes que inspirem confiança e aqueles assessores e consultores, em assuntos sociais, em assuntos físicos, em assuntos técnicos de várias espécies, que sendo assessores, consultores, orientadores da confiança de seus chefes, sejam também homens de pensamento, de imaginação criadora e de estudo nos quais os demais possam confiar: confiar na sua ciência, no seu saber, na sua filosofia, na sua poesia, até, de colaboradores essenciais de chefes nacionais capazes de ser executivos ao mesmo tempo revolucionários e conservadores. Monarcas aos quais não falte aquele equilíbrio, aquela sabedoria de contemporização, aquele senso de oportunidade, aquele misto de suavidade e de energia dos dirigentes verdadeiramente capazes de dirigir repúblicas, enriquecidos pelo saber e pela inteligência dos assessores.

Numa época de superpotências dirigidas por superpotentes executivos, com o auxílio de supertécnicas, seria ingenuidade que Estados-Nações a caminho da condição de potências, como é o Brasil de hoje se deixassem desviar de seus destinos, fazendo-se frouxas, incertas e ingênuas democracias eleitorais e parlamentares de um tipo convencionalmente arcaico – pois os legislativos estão em fase de transformação – numa repulsa inoportuna aos executivos vigorosos nas suas atuações e realizações de caráter quer político, quer administrativo, além é claro, de asperamente honestos: de intolerantes, de

negocistas e de negociatas; de fechados à advocacia administrativa, seja qual for o seu aspecto ou o seu disfarce. E que, com o auxílio de intelectuais, cientistas, técnicos, sejam governos e administrações assessoradas por grandes inteligências.

Um paradoxo do processo revolucionário que atualmente nos envolve e que traz até nós o futuro ou a ele nos leva de modo por vezes aparentemente mágico é que as aparentes potências conservadoras são hoje aquelas de onde estão a emergir algumas das idéias de reorganização administrativa e de relações do Estado com economias, mais revolucionárias. A intelectualização dos serviços públicos na França, através da Escola de Administração Nacional – rival agora da Escola Normal Superior, da Politécnica e da Sorbonne – é revolucionária. Revolucionária é a intelectualização das direções das Forças Armadas nos Estados Unidos que desde Marshall, Ministro das Relações Exteriores, colaboram extramilitarmente com a orientação da política internacional seguida pelos Presidentes da Grande República. Situação a que se assemelha, no essencial, a da participação de militares, no Brasil, em postos de responsabilidade nacional extramilitar.

As aparentes potências revolucionárias como a União Soviética e como, até certo ponto, a China Comunista, de tão empenhadas em se consolidarem como potências militares e industriais, rivais das nações mais antigas nesses primados, mostram-se, paradoxalmente, conservadoras e até, por vezes, reacionárias em seus sistemas administrativos; e nas relações dos seus tipos de Estado totalitário com as populações e, dentro das populações nacionais, com os próprios operariados. Ao *ethos* do brasileiro parecem repugnantes as formas rigidamente totalitárias de governo. Mas não lhe repugna, segundo

boas evidências, um presidencialismo que permita à nação em desenvolvimento enfrentar de modo incisivo problemas de transição social, com esse poder político executivo apto a intervir, em momentos justos, contra abusos de poderes econômicos e a favor da gente menos capaz de defender-se dessa espécie de abusos, quer quando subnacionais, quer quando antinacionais. Pois não se acha à vista do futurólogo um mundo organizado de tal modo sobre bases internacionais ou de tal maneira em correspondência com idéias supranacionais que a sociedade brasileira possa dar-se ao luxo de deixar de pensar em termos nacionais de economia, de política, de cultura.

Note-se que, além dos líderes políticos, empresários, industriais, líderes operários, líderes religiosos vêm sendo, entre nós, crescentemente intelectualizados, sem que a sua intelectualização signifique seu distanciamento de problemas concretos e de realidades imediatas. Essa intelectualização de atividades denominadas práticas é provável que, no Brasil, se acentue nos próximos decênios. Estamos vivendo dias de intensas expressões, em vários setores, de um processo revolucionário de transição cuja intensidade e cuja extensão se apresentam acompanhadas de grandes e rápidas mudanças de caráter não só sociocultural como psicossocial e psicocultural, em consequência de aplicações de ciência à tecnologia e da tecnologia à vida. Vários os exemplos: a automatização, o aumento de média de vida, o aumento de tempo livre. O lazer com seu desafio à imaginação dos novos líderes do Brasil como de outros países em desenvolvimento.

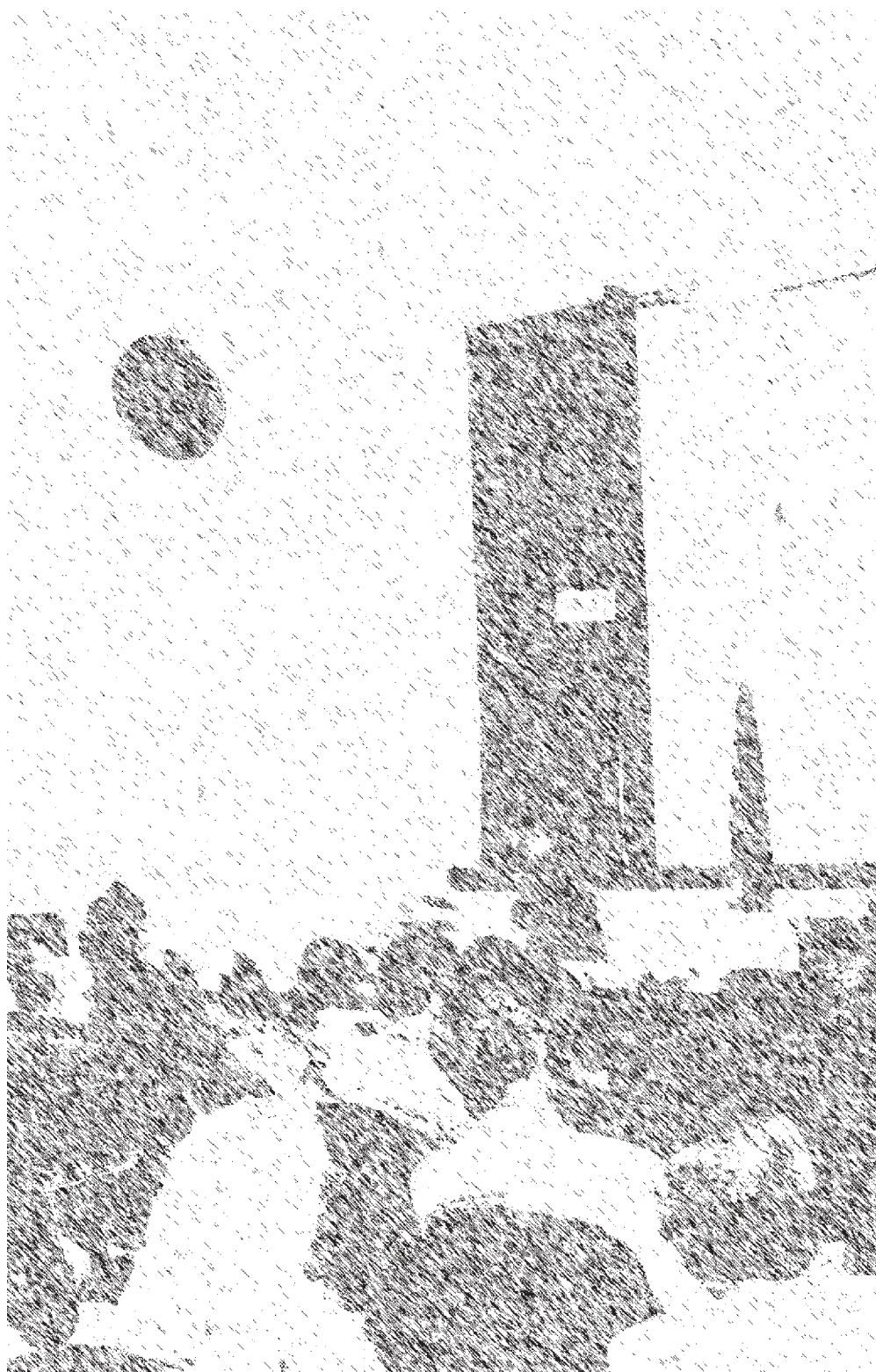
São formas novas de vivência e de convivência brasileiras à espera de novos motivos de vida que, juntando-se a alguns dos antigos, terão que vir, não de técnicos

nem sequer de cientistas apenas mas também dos pensadores, dos poetas, dos místicos, dos artistas, dos intelectuais de tipo menos realista; e também da atualização de heranças coletivas, mágicas, míticas, religiosas, guardadas pelos rústicos. Caminhamos para uma crescente intelectualização, direta e através de assessores, de lideranças que sejam

renovadoras, no exercício tanto de funções legislativas e judiciárias, como, principalmente, de executivas. Mas sem que a essa intelectualização venha a faltar a inspiração dessas outras fontes de energia nacional, também elas necessárias ao avigoramento dos executivos com que as nações modernas enfrentam problemas de governo e de administração.

Gilberto Freyre

Sociólogo, antropólogo e escritor, nasceu em Recife em 1900 e morreu na mesma cidade em 1987. Foi deputado na Constituinte de 1946. Escreveu mais de 60 obras, entre as quais se destacam *Casa Grande & Senzala* (1933), *Sobrados e mocambos* (1936) e *Ordem e progresso* (1959).



Para saber mais

Sobre cinema

- www.ancine.gov.br
- www.cultura.gov.br

Sobre gestão de pessoas no setor público

• CODO, Wanderley. A arte de não fazer. O funcionário público faz o que precisa ser feito? In: JACQUES, Maria da Graça; CODO, Wanderley (Orgs.) *Saúde mental & trabalho: leituras*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002

• FRANÇA, Barbara Heliodora. *Funcionário Público: trabalhador como os outros* e DURAND, José Carlos e BELTRÃO, Ricardo Ernesto. *Recensear funcionários públicos: uma necessidade*. Revista do Serviço Público, Brasília: ENAP, v.118, n. 2, julho/agosto de 1994

Sobre governo eletrônico

• *Reorganisation of government back-offices for better electronic public services*. Relatório sobre os impactos dos usos das TICs nos órgãos governamentais da UE, trazendo o estudo de 29 estudos de casos. <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3587/5666>;

- www.governoeletronico.gov.br

• FOUNTAIN, Jane E. *Construindo um Estado virtual – Tecnologia da Informação e mudança institucional*. Brasília: ENAP, 2005.

Sobre o Instituto Nacional de Administração de Portugal

- www.ina.pt

Sobre a ENAP e a carreira de gestores governamentais

• www.enap.gov.br

• www.anesp.org.br

• ROUANET, Sergio Paulo. *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*, ENAP/ANESP, 2005. Relatório do Embaixador Sergio Rouanet, elaborado em 1982, que constitui a base em que foram criadas a ENAP e a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

• RICUPERO, Rubens. *Profissionalização do servidor público*: requisito para o desenvolvimento. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v.118, n. 2, julho/agosto de 1994

Sobre Gilberto Freyre

- <http://prossiga.bvgf.fgf.org.br/portugues/index.html>

Fale com a RSP

Comentários e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, pelo e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, no endereço ENAP SAIS Área 2-A CEP: 70610-900 - Brasília - DF, A/C Claudia Asazu, Assessoria da Presidência.

Acontece na ENAP

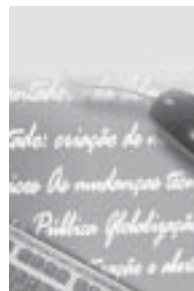
Fórum Internacional Brasil-Canadá

A ENAP e a *Canada School of Public Service* (CSPS) realizarão, de 5 a 7 de junho, o Fórum **“Aprender, inovar e cooperar: uma conversa entre pares”**, tendo como tema “Aprender, inovar e cooperar para liderar mudanças no serviço público”. Participarão do evento dirigentes da rede de escolas de governo parceiras no Brasil, Europa, Ásia, África e Américas, com o objetivo, entre outros, de proporcionar a troca de conhecimentos e de melhores práticas, promover o debate de temas relevantes à administração pública e favorecer o desenvolvimento do trabalho em rede entre escolas. O fórum se insere no calendário de celebrações de 20 anos de criação da ENAP.



Educação a distância

A ENAP oferece, em parceria com o Serpro, treinamentos a distância gratuitos, tendo como público-alvo servidores públicos federais (preferencialmente), estaduais e municipais. Os cursos oferecem estudo e exercícios em salas de aulas virtuais, com utilização do correio eletrônico e salas de bate-papo. Alguns cursos, como os de Análise e Melhoria de Processos, de Orçamento Público: Elaboração e Execução e de OpenOffice, contam também com a assistência de tutores para esclarecimento de dúvidas. Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos/Lei 8.666 e Pregão Eletrônico (início em 5/6) e Ética e Serviço Público (também com início em 5/6) são alguns dos cursos com inscrições abertas. Consulte a programação do curso na página eletrônica da ENAP.



Encontro das Escolas de Governo Federais

Representantes das cerca de 25 escolas de governo federais reuniram-se na ENAP no dia 13 de abril para a **2ª Oficina sobre Indicadores Institucionais da Rede Federal de Escolas de Governo**, iniciativa que deu continuidade às discussões iniciadas na 1ª Oficina de Indicadores, realizada em dezembro de 2005, e na 1ª Reunião em videoconferência, de 13 de março. No dia 18 de abril, aconteceu, também na ENAP, o **6º Encontro da Rede de Escolas de Governo Federais**, que reuniu as instituições voltadas para a formação e capacitação de servidores públicos federais para discutir, entre outros temas, a nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto nº 5.707 de 23/02/06.



Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

- 1. Artigos:** deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (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. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

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) 3445 7018 – Fax: (61) 3445 7177

E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série **Cadernos ENAP**



Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

29 *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*

Peter Stoyko e Annette Fuchs.
2005. 70 p.

Este trabalho faz uma análise das possibilidades e dos limites da aprendizagem por meio eletrônico (e-learning) no setor público, a partir da experiência canadense. Publicado originalmente pelo Canada School of Public Service (CSPS), tem por objetivo disseminar a utilização dessa modalidade de ensino a educadores e técnicos que trabalhem diretamente com Educação a Distância (EAD) no setor público.

28 *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.*

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

Lançamentos **Publicações ENAP**



Gestão por competências em organizações de governo. Mesa-redonda de pesquisa-ação
Alexandre Kalil Pires e outros (autores)
Sideni Pereira Lima (relator).
2005. 100 p.

Resultado das discussões da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação em gestão por competências, formada por gestores públicos e especialistas convidados pela ENAP, o livro traz conceitos, questões e desafios para o desenvolvimento de competências no setor público, além de relatos de várias organizações de governo que aplicam a abordagem da competência na gestão de pessoas.

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



Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública
Sergio Paulo Rouanet. 2005. 96 p.

Relatório do Embaixador Sergio Rouanet, elaborado em 1982, no qual se propõe a criação de uma escola de governo para a formação e qualificação dos quadros de servidores públicos de nível superior, de forma a modernizar e tornar eficiente a administração pública federal. O estudo do embaixador constitui a base em que foram criadas a ENAP e a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



Sistema de informação de custo - Diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental
Nelson Machado. 2005. 196 p.

Este trabalho propõe diretrizes para a construção de um sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistemicamente ao orçamento público e à contabilidade governamental. O sistema de

custo proposto, onstruído a partir do estudo de três áreas de conhecimento – orçamento público, contabilidade governamental e gestão de custos – tem como objetivo principal fornecer informações alinhadas com a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gestores no uso dos recursos públicos.



Construindo um Estado Virtual - Tecnologia da informação e mudança institucional
Jane E. Fountain. 2005. 296 p.

Jane E. Fountain analisa nesta obra os desafios do uso das tecnologias na construção de um Estado mais eficiente e o tema da cooperação inteorganizacional. Sua originalidade está no convite à releitura dos estudos clássicos sobre a burocracia e das teorias institucionalistas, caminho que nos leva a compreender os impactos previstos e imprevistos das mudanças nos processos de trabalho resultantes da incorporação das novas tecnologias.



Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População. Kamal Malhotra e outros. Co-edição IPEA/ENAP/PNUD. 2004. 479 p

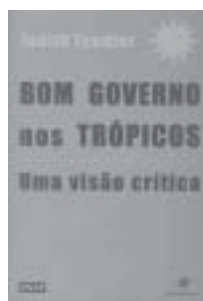
Coletânea que trata dos desafios do comércio global de forma contemporânea e progressista. Seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio. Destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política.



Guia de Gerenciamento no Setor Público. Serge Alecian e Dominique Foucher. Co-edição ENAP/REVAN. 2001. 392 p.

Um guia para executivos do serviço público, bem como de empresas privadas. Nele, os autores procuram explorar desde o conceito de “gerenciar” até as regras do

bom gerenciamento, sendo as principais delas resumidas na “Regra dos 4Cs” (coerência, coragem, clareza e consideração). De fácil leitura, o livro é dividido em capítulos específicos para cada nível de gerência.



Bom governo nos trópicos - uma visão crítica. Judith Tendler (org.). 1998. 288 p.

Professora de economia política do MIT, Judith Tendler apresenta o resultado da pesquisa de campo de quatro projetos implantados no Ceará durante os governos de Tasso Jereissati (1986-1990) e Ciro Gomes (1990-94). Demonstra a possibilidade de sucesso de práticas inovadoras de assistência à população, adotadas pela administração pública estadual em meio a restrições orçamentárias.

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 56 – 2005

☐ Ano 57 – 2006

☐ 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

Preço unitário: R\$ 10,00

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 (GRU Depósito), bastando informar 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 Auto-Atendimento 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 Publicações na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 — Brasília, DF
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7177
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
 Site: www.enap.gov.br
 E-mail: publicacoes@enap.gov.br