

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 62, nº 3 - Jul/Set 2011 - ISSN:0034/9240

**Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto**

*José Celso Cardoso Júnior e Roberto Passos Nogueira*

**O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro**

*Mauricio Almeida Prado*

**Cursos abiertos en línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento?**

*Diego Ernesto Leal Fonseca*

**Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos**

*Augusto César de Aquino Cabral; Claudia Buhamra Abreu Romero; Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha; Rafael de Almeida Alves e Tobias Coutinho Parente*

**Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo**

*Adriano Codato*

**RSP Revisitada: Eu sou um burocrata**

*Wycliffe Allen*

**Reportagem: Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo**

*Dominique Lima*

**ENAP**



Brasília – 2011

*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:* Paulo Sergio de Carvalho

*Diretora de Formação Profissional:* Maria Stela Reis

*Diretor de Desenv. Gerencial:* Paulo Marques

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Marco Antônio de Castilhos Acco

*Diretora de Gestão Interna:* Mary Cheng

*Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

Paulo Sergio de Carvalho; Marco Antônio de Castilhos Acco; Maria Stela Reis; Paulo Marques; Aíla Vanessa David de Oliveira Cançado; Elisabete Ferrarezi; Tânia Cristina de Araújo Oliveira; Livino Silva Neto e Elda Campos Bezerra.

*Expediente*

*Editora responsável:* Tânia Araújo. *Editora executiva:* Daniella Álvares de A. Melo. *Colaboradores:* Camila Ferreira, Dominique Lima e João Tomacheski. *Revisão:* Diego Gomes e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Fotos:* Ana Carla Gualberto Cardoso, Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2011

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

*www.enap.gov.br*

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

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

**ENAP**

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

70610-900 – Brasília, DF

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

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

# Sumário

## Contents

Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto	237
Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened	
<i>José Celso Cardoso Júnior e Roberto Passos Nogueira</i>	
O Modelo Gerencial da Educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro	261
The Managerial Model of Education: contributions from the Experiences of England to Brazilian Debate	
<i>Maurício Almeida Prado</i>	
Cursos abertos <i>on-line</i> : um cenário para a gestão pessoal do conhecimento?	281
Opened online courses: a scenario for personal knowledge management	
<i>Diego Ernesto Leal Fonseca</i>	
Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos	297
Restructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni program at the Federal University of Ceará	
<i>Augusto César de Aquino Cabral; Cláudia Buhamra Abreu Romero; Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha; Rafael de Almeida Alves e Tobias Coutinho Parente</i>	
Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo	321
State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the Administrative Departments in <i>Estado Novo</i>	
<i>Adriano Codato</i>	
RSP Revisitada: Eu sou um burocrata	341
<i>Wycliffe Allen</i>	
Reportagem: Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo	347
<i>Dominique Lima</i>	
Para saber mais	357
Acontece na ENAP	359

**RSP**

# Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto

*José Celso Cardoso Júnior e Roberto Passos Nogueira*

## **Apresentação**

Este texto resume parte dos resultados da pesquisa que redundou no livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, que constitui o quinto volume da série Diálogos para o Desenvolvimento do Ipea.<sup>1</sup>

A proposta do referido livro surgiu em 2008 da parceria entre o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG). Naquela ocasião, o governo federal estava sob críticas severas, entre outros motivos, por causa da política que estava em curso de revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da mencionada política.

Após dois anos de pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre o tema, bem como a melhor entender e interpretar os resultados

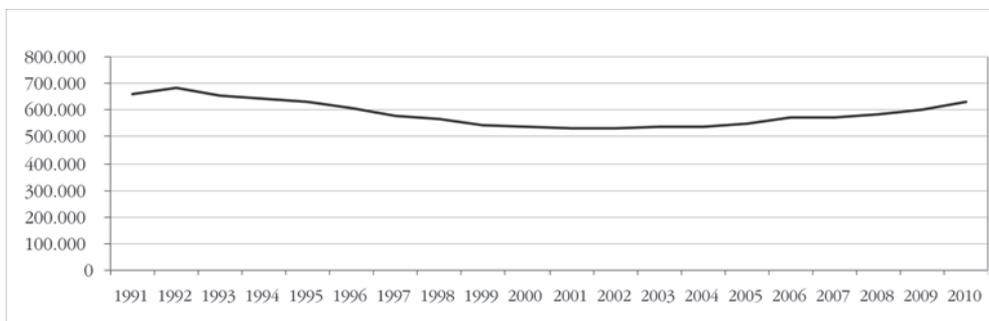
de inúmeras tabulações que tiveram como fonte praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis – como os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, pode-se hoje afirmar com maior segurança que:

1) O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo e se mostrou suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990.

2) Ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação

compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas (Gráfico 1). Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não foi alcançado.

O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciado no Gráfico 2, que consolida a série de admitidos anualmente a partir dos governos Collor e Itamar, durante os quais não houve admissão de servidores por essa via. Nada menos que 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010. O número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria. De



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

### Gráfico 1: Servidores Civis Ativos da Administração Federal, 1991-2010

em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

Com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil, vigente na primeira metade dos anos 1990, vindo a

modo geral, os anos com maior concessão de aposentadorias coincidem com três períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias: 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Em 2010, pode-se perceber um prenúncio de nova elevação do número das aposentadorias, que se coloca acima de 10 mil por ano. Isto ocorre devido à decisão de servidores em condições legais de se aposentarem, de retardarem ou

anteciparem sua solicitação, conforme a conjuntura lhes pareça mais ou menos favorável ou desfavorável aos seus direitos.

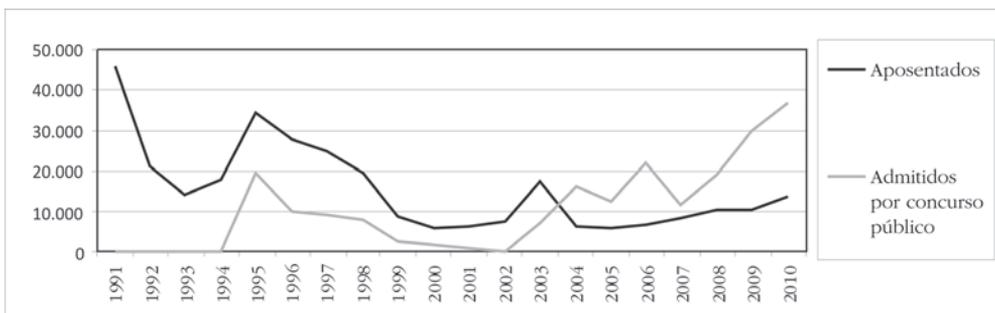
3) Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois, em termos percentuais (Gráfico 3), essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária.

4) Do ponto de vista qualitativo, evidências da pesquisa indicam que o movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias

gradativas ao desempenho institucional, talvez ainda pouco perceptíveis em função do insuficiente tempo de maturação do novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, uma vez que esses servidores:

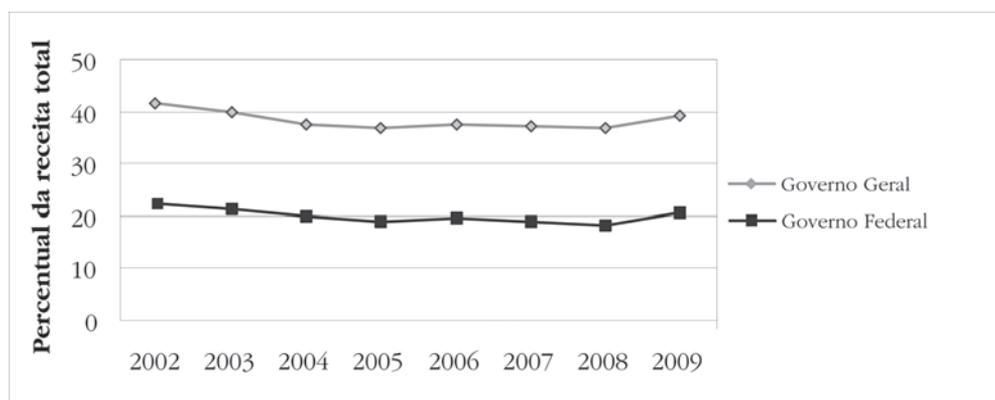
- vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e

- têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

**Gráfico 2: Servidores Civis Federais: aposentados e admitidos por concurso**



Fonte: Tesouro Nacional

**Gráfico 3: Despesas de pessoal como percentual da arrecadação**

celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar mais coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo.

Apresentam-se, na seção 2, razões históricas gerais pelas quais o Estado, em qualquer momento ou local, assume esta ou aquela configuração institucional, em termos de pessoas ocupadas no setor público. Após isso, na seção 3, apresentam-se dados estatísticos que desagregam as informações gerais antecipadas nesta introdução, visando caracterizar determinadas tendências recentes acerca do assunto no Brasil, tais como: o crescimento mais que proporcional dos vínculos privados, relativamente aos públicos, ao longo da primeira década de 2000; a municipalização da ocupação no setor público; a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único, e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; o aumento da escolarização e profissionalização da força de trabalho ocupada no setor público, bem como o aumento da presença feminina na ocupação pública; e, ainda, tendências recentes em termos dos gastos com pessoal frente a agregados, como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado. Por fim, na seção 4, resumem-se argumentos e elencam-se alguns pontos considerados urgentes e estratégicos nesta atividade de pesquisa aplicada, bem como para assessoramento do Ipea em torno deste assunto.

### **De que é composto o Estado?**

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e composição em

termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica as mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos estados modernos? Por que o “tamanho” do Estado passou a ser uma obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade, no Brasil e em outros lugares?

Essas e outras questões não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos gerais, seria possível dizer que respostas a essas intrincadas questões passam pelo entendimento de que o “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e geográfico específico, estaria a refletir uma somatória ampla e provavelmente contraditória de processos socio-políticos simultâneos, destinados, quase todos, a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer seus diferentes e heterogêneos segmentos, aparelhos e instituições – em um agente de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações que, historicamente, assumiram formatos e conteúdos variados, espelhando tanto interesses particulares de determinada classe ou fração de classe no poder quanto, talvez, interesses nacionais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte da burocracia estatal – também geralmente hegemônica – em cada caso.

Buscando exemplificar um pouco o que foi dito no parágrafo anterior, e atendo-se – para facilitar e manter o foco no tema – apenas à dimensão relativa à composição da força de trabalho ocupada no setor público, em um caso imaginário qualquer, suponhamos configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos citados.

No primeiro caso, o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder, exatamente como em certos casos de estados monárquicos e estados mercantilistas de caráter despótico do século XVI ao XIX. É de se supor que, neste caso, haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa – Forças Armadas e diplomacia – e à segurança interna – polícias e demais aparatos de fiscalização e repressão –, em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população quanto ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos.

No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes consideráveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, entre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação atemporal de estratégias de desenvolvimento ancoradas ou voltadas aos mercados e populações nacionais. Tais áreas ou atividades de atuação estatal estariam ligadas, *grosso modo*, ao desempenho das seguintes funções: *i*) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; *ii*) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; *iii*) o

monopólio da formulação e imposição das leis; *iv*) o monopólio da implementação e gestão da moeda; *v*) o monopólio da tributação; *vi*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *vii*) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos; *viii*) a estabilidade do valor real da moeda; *ix*) a regulação do conflito distributivo e *x*) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

**“O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciado (...) Nada menos que 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010.”**

Por fim, no caso em que a força de trabalho no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte, normalmente hegemônica, da burocracia estatal, não seria exagero concluir por uma concentração proporcionalmente desbalanceada de servidores em atividades-meio, mais que em atividades-fim. Adicionalmente, haveria muitos funcionários menos qualificados e

capacitados, com menos motivação e mal remunerados, em um leque grande de atividades costumeiramente voltadas ao relacionamento direto com a população; assim, haveria poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e bem remunerados, em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar essa configuração como caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com significativa parcela de servidores atuando em situação precária e em atividades que demandam baixa qualificação, como é o caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina (incluindo o Brasil), África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo do século XX.

Ainda que no mundo concreto as situações reais sejam fruto de um intercâmbio dos três tipos ideais citados, os quais se modificam – para dificultar as análises – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se que não se pode, sob hipótese alguma, falar de “tamanho” do Estado, ou mesmo do “quantitativo de pessoal no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras, está se falando das diversas trajetórias históricas em curso e dos diversos contextos – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. No livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro* parte-se da premissa de que a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro é resultante de determinado contexto e momento histórico, portanto incomparáveis – como

recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos concretos.

### **Tendências da ocupação no setor público brasileiro**

O marco de referência analítico para este estudo provém de uma interpretação de conjunto das políticas públicas adotadas no período e não só da descrição das políticas de administração de pessoal explicitadas em cada contexto governamental. Segundo Cardoso Jr. (2011), “as políticas econômicas e sociais têm maior potencial para gerar tendências e problemas peculiares à ocupação do setor público do que as políticas propriamente administrativas”.

Pode-se afirmar que as tendências de ocupação são expressões dessas políticas públicas amplas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a uma conclusão a seu respeito e para se estabelecer qualquer relação de causalidade entre um e outro aspecto. Os problemas da ocupação pública devem ser entendidos como geradores de impasses políticos que, tampouco, podem ser resolvidos mediante medidas derivadas unicamente da política administrativa de gestão de pessoal, visto que tais problemas estão relacionados fundamentalmente ao cenário macroeconômico e às estratégias adotadas para o desenvolvimento do país.

Entre 1995 e 2010, os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobraram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, como também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de

vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

No primeiro mandato do Governo FHC, houve um esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizada no plano apresenta um conjunto de diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual (celetista) para funções não essenciais do Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras, especialmente nas funções essenciais do Estado etc. Algumas dessas diretivas foram inicialmente implementadas mediante a Emenda Constitucional nº 19 (EC 19), de 1998. De forma paralela e mais célere em seus efeitos institucionais, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, logo se estendendo a áreas mais ou menos tradicionais, como saúde e transportes.

Foram concebidos, nesse mesmo período, os planos de demissão voluntária (PDV) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), de acordo com modelo encetado no Governo Collor. O governo federal buscou dar exemplo para as demais esferas federativas, ativando seus planos de demissão em conformidade com objetivos de contenção global dos gastos públicos. No entanto, o resultado desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo ocorreu por meio da contenção do número de

ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias, em função da expectativa de perdas salariais por parte dos servidores.

No segundo mandato do Governo FHC, em um contexto de séria crise cambial, prevalece uma orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De um modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de estado. Por exemplo, na esfera federal, não houve praticamente admissão de novos servidores – nem mesmo para as carreiras essenciais de estado, tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Assim, no período do segundo mandato, toda a ênfase política, posta inicialmente na modernização gerencialista da administração pública, deslocou-se para duas outras prioridades: a contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal, e a desestatização modernizadora, acompanhada do fortalecimento do papel das agências reguladoras. Segundo dados da Rais, existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que ficaram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil, graças ao processo de desestatização que, na verdade, não se constituiu numa medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas, sim, em um componente estratégico da política de liberalização econômica, que visava transferir ao setor privado parte

importante do estoque de ativos do setor público.

Em contraposição ao primeiro mandato do Governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no Governo Lula, não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram tratadas de modo sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo de certa ausência de consenso acerca de qual estratégia política seguir para o tema dos recursos humanos no setor público. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão “Reforma do Estado”.

O aspecto de continuidade deve-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal, um dos três pilares essenciais da política macroeconômica, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia, que teve início em 2004, veio a favorecer o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura dos concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras.<sup>2</sup> Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do Governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da

União (TCU), mediante a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TAC). Ainda assim, em 2009, o TCU produziu um relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação informal na administração pública federal, direta e indireta.

Um dos aspectos inovadores da política de pessoal do Governo Lula veio mediante a adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que funcionaram com regularidade.<sup>3</sup> Esse ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto, elaborou um projeto específico em torno da figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecida como Fundação Estatal), já regulamentada por várias unidades federadas (UF), mas ainda postergada à votação *sine die* pelo Congresso Nacional, devido a pressões exercidas pelas corporações de servidores.<sup>4</sup> Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas as diretrizes produzidas por uma comissão de juristas que se prontificaram a colaborar com aquele ministério na montagem de uma proposta para o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.<sup>5</sup>

Como síntese, o Quadro 1 distingue as principais diretrizes de administração pública e de política de pessoal nos governos FHC e Lula.

Estreitamente relacionadas com os objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo lado do sistema de aposentadorias e pensões, as reformas do sistema previdenciário tiveram forte

### Quadro 1: Governos FHC e Lula – principais diretrizes nos campos da administração pública e das políticas de pessoal

Governo FHC	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo em 1998)
	Demissão e licença temporária incentivadas
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliado segundo limites fiscais
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
	Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio
Governo Lula	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal)
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000)
	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado

Fonte: Elaboração própria.

impacto sobre a estrutura da ocupação no setor público. Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por

aposentadorias, importando em diminuição considerável do número de servidores ativos. Para ilustrar os resultados dos fatores políticos, de acordo com quatro diferentes contextos governamentais, a

Tabela 1 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

A despeito do discreto crescimento do estoque total de ativos obtido no período dos dois mandatos do Governo Lula, o número de militares e servidores civis registrado em 2010 ainda era inferior ao de 1991. Percebe-se, por esse quadro, o efeito de diminuição do pessoal ativo ocasionado pela “corrida à aposentadoria”, que ocorreu associada às fases de votação das reformas previdenciárias, nos anos 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Sabe-se que o principal determinante da ocupação no setor público está baseado na disponibilidade orçamentária para custeio e investimento. No entanto, a dimensão financeira da manutenção de pessoal ativo e inativo depende das três dimensões de políticas públicas, já mencionadas, que interagem entre si: políticas administrativas, previdenciárias e fiscais. Essas dimensões estiveram longe de ser congruentes entre si e geraram problemas diversos, tais como a corrida para a aposentadoria e a utilização de pessoal terceirizado. A partir de 2003, o número

**Tabela 1: Brasil, Administração Federal, 1991 a 2010: evolução anual do estoque de ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso**

Contexto econômico e político	Ano	Total de Ativos (civis e militares)	Total de Ativos (apenas civis)	Aposentados no ano	Admitidos por concurso público no ano	Var. % Ativos (civis)
<b>Crise e estagnação (Collor e Itamar)</b>	1991	991.996	661.996	46.196	-	-2,8
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
<b>Reforma do Estado (FHC)</b>	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	-10,5
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
<b>Restrição fiscal (FHC)</b>	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	-2,7
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
<b>Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)</b>	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	7,3
	2004	884.091	538.077	6.486	16.122	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	4,8
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	
2010	970.605	630.542	13.722	36.600		

Fonte: Boletim de Recursos Humanos, Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

de admitidos por concurso, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP e o TCU, nunca foi suficiente para acabar com o problema do pessoal com vínculo precário, que é uma situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

É evidente que as esferas administrativas dos estados e municípios são afetadas por cada uma das conjunturas mencionadas do governo federal, como também o são por determinantes gerais que se situam nos planos das políticas públicas, especialmente nas políticas fiscais e previdenciárias. Quando se examina o conjunto da ocupação no setor público brasileiro a partir de 1995, destacam-se várias tendências que a seguir serão identificadas – através de dados procedentes da Rais – e comentadas de forma bastante sintética.

#### **Enquadramento metodológico e principais tendências a partir de dados sumários**

Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública.<sup>6</sup> O vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários, que, por sua vez, incluem os celetistas e os informais. O contrato de trabalho para prestação de serviços finais de uma dada instituição é caracterizado como irregular pelo Ministério Público (MP) sempre que contraria a norma constitucional que requer a admissão por intermédio de concurso. Nesse caso, a categoria de informalidade ou precariedade do trabalho não implica necessariamente a não observância de direitos do trabalhador, mas, sim, condição que contraria o princípio da legalidade da ação do Estado. Deve ser observado, ademais, que o conceito de ocupação direta na administração pública

exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora tais vínculos possam ser considerados para efeito de comparação.

Por sua vez, o vínculo indireto resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode-se originar por meio de empresas que fornecem mão de obra para serviços

***“Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadorias, importando em diminuição considerável do número de servidores ativos.”***

gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o setor “público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995. Essa distinção é relevante no contexto de discussão, porque, em anos recentes, verifica-se a tendência a substituir os

ocupados com vínculo direto pelos ocupados com vínculo indireto.<sup>7</sup>

Do modo como aqui foi definido, o conceito de ocupação no setor público busca evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito de “emprego público”. No contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é a grande maioria, não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública.

### **Evolução da ocupação no setor público em comparação com outros setores da economia**

Entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou acréscimo de 30,2%, de acordo com os dados da Rais/MTE (Tabela 2). O maior crescimento ocorreu no setor municipal

(39,3%), seguido do federal (30,3%) e do estadual (19,1%). Por sua vez, as empresas estatais registraram no período modesto aumento (11,5%), o que demonstra a persistência da diretriz política de baixa estatização do setor produtivo estatal, implantada na década de 1990.<sup>8</sup>

Pelo lado do setor organizacional privado, observa-se que o número de vínculos em empresas aumentou em 62,3%, alcançando mais que o dobro do crescimento da ocupação da administração pública, desempenho que seguramente resulta da significativa expansão das atividades produtivas ocorrida no período.

Desta forma, pode-se afirmar que o aumento dos vínculos no setor público está longe de ser exorbitante, por motivos que transparecem na Tabela 2:

i) o percentual de vínculos nas três esferas públicas, em relação ao total de vínculos formais da economia, diminuiu, passando de 25,2% a 21,8%;

ii) a taxa de crescimento da ocupação da administração pública (30,2%) é bem menor que a taxa do conjunto do setor privado (58,6%);

**Tabela 2: Brasil, 2003 e 2010: evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado da economia**

<b>Natureza Jurídica</b>	<b>2003</b>	<b>2010</b>	<b>Var (%) 2003-10</b>	<b>Part. (%) 2003</b>	<b>Part. (%) 2010</b>
Administração Pública	7.221.733	9.399.738	30,2	25,2	21,8
Setor Público Federal	727.547	947.936	30,3	2,5	2,2
Setor Público Estadual	2.946.374	3.508.835	19,1	10,3	8,1
Setor Público Municipal	3.547.812	4.942.967	39,3	12,4	11,5
Empresas Estatais	738.424	823.341	11,5	2,6	1,9
Setor Privado Organizacional	20.734.028	32.887.395	58,6	72,3	76,3
Empresas Privadas	18.489.218	30.012.389	62,3	64,4	69,6
Entidades Sem Fins Lucrativos	2.244.810	2.875.006	28,1	7,8	6,7
<b>Total dos Setores Organizacionais</b>	<b>28.694.185</b>	<b>43.110.474</b>	<b>50,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rais/MTE

iii) a taxa de crescimento da ocupação da administração pública (30,2%) é comparável à taxa de crescimento dos vínculos das entidades sem fins lucrativos (28,1%);

iv) em 2010, as três esferas da administração pública acumulavam somente 21,8% do total de vínculos, enquanto o setor privado representava 76,3%.

### **Forte processo de municipalização da ocupação pública**

De acordo com a Tabela 3, em 2010, os vínculos municipais passaram a representar nada menos que 52,6 % do total do setor público. A desconcentração desses vínculos no período examinado se deu principalmente a partir dos estados aos municípios, criando nova realidade para as políticas de controle do gasto público, assim como benefícios consideráveis para a efetividade das políticas sociais.<sup>9</sup>

educação, saúde e assistência social. No período analisado, as ocupações que mais cresceram foram: psicólogos, professores do ensino fundamental, técnicos de programação, enfermeiros, fisioterapeutas e advogados.

Tanto os serviços de saúde quanto os de educação caracterizam-se por serem intensivos no emprego de força de trabalho, e seu impacto tem sido considerável para a expansão da ocupação pública municipal.<sup>10</sup>

### **Aumento proporcional dos vínculos estatutários**

No período situado entre 1995 e 2010, ao contrário do que pregavam as diretrizes da Reforma Administrativa, os vínculos estatutários – que melhor traduzem os ideais da burocracia weberiana – afirmaram-se como sendo os preferenciais no setor público brasileiro. Por sua vez, os

**Tabela 3: Brasil, 1995, 2002 e 2010: percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa**

<b>Ocupação no setor público</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>2010</b>
<b>Número de vínculos diretos</b>	5.515.594	6.998.140	9.399.738
Federal (%)	15,6	11,5	10,1
Estadual (%)	45,3	41,5	37,3
Municipal (%)	39,1	47,0	52,6

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

Envolvendo atualmente um contingente expressivo de cerca de 5 milhões de vínculos, a expansão da ocupação no setor municipal é a principal tendência observada na administração pública e evidencia que a prestação de serviços aos cidadãos é cada vez mais realizada pelas prefeituras municipais, envolvendo áreas intensivas de geração de vínculos de trabalho, tais como:

empregados celetistas se tornaram uma parcela reduzida, representando cerca de 10% dos estatutários. Processos seletivos públicos para contratação de celetistas, conforme previstos na Emenda Constitucional nº 19, não foram aplicados e a queda no número desses vínculos se deu de forma inexorável por efeito da aposentadoria de seus ocupantes. Assim, o percentual de

estatutários em relação a celetistas cresceu de 78,5% para 90% nesse período (Tabela 4). instam os gestores municipais a promoverem concurso público.<sup>11</sup>

**Tabela 4: Brasil, 1995, 2002 e 2010: percentual de vínculos celetistas e estatutários no conjunto do setor público**

Tipo de vínculo	1995	2002	2010	Var. 95 -02	Var. 02 -10
Celetistas permanentes	1.235.540	873.583	582.673	-29,3	-33,3
Estatutários	4.516.170	4.427.177	5.300.760	-2,0	19,7
% Estatutários	78,5	83,5	90,0	-	-

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

Entre 1995 e 2002, verifica-se a diminuição acentuada do número de celetistas (-29,3%) e a diminuição discreta dos estatutários (-2%). Mas, na segunda fase desse período, entre 2002 e 2010, a expansão do quadro de ativos do setor público se fez mediante acentuado crescimento do número de estatutários (19,7%); ao passo que os celetistas mantiveram-se em processo de redução (-33,3%).

Contudo, é preciso salientar que uma parte importante dos vínculos dos serviços de saúde e educação na administração municipal tem natureza jurídica contestável, ou seja, precária. Não são poucas as intervenções do MP que clamam pela resolução do problema e

#### **Elevação do nível de escolaridade da força de trabalho no setor público**

Com o propósito de avaliar o nível de educação geral, é utilizado aqui o indicador que consiste no percentual dos vínculos com escolaridade acima do nível médio. Esse indicador é composto pela proporção de todos os vínculos com curso superior incompleto e completo e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de vínculos de cada esfera administrativa.<sup>12</sup>

As informações da Rais para o período evidenciam considerável melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período de 2002 a 2010 (Tabela 5). No

**Tabela 5: Brasil, 1995, 2002 e 2010 – percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público com educação maior que ensino médio, por esfera administrativa**

Esfera	1995	2002	2010
Federal	46,1	38,9	50,7
Estadual	29,7	39,7	49,4
Municipal	15,6	21,6	33,7
<b>Total</b>	<b>27,0</b>	<b>31,1</b>	<b>41,3</b>

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

âmbito federal, chama atenção o fato de que houve uma queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1% para 38,9%. Isto significa que foram justamente os trabalhadores com maior nível de escolaridade que mais se aposentaram no período. Contudo, no período seguinte, eleva-se o nível de escolaridade, alcançando 50,7% em 2010.

Por sua vez, os que trabalhavam na esfera estadual apresentavam praticamente o mesmo nível de escolaridade dos que se situavam na esfera federal. Os municípios obtiveram os avanços mais significativos nesse quesito entre 2002 e 2010, tendo o indicador passado de 21,6% para 33,7%.

#### **Diminuição de ocupados em funções administrativas (atividades-meio)**

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias é um fenômeno bem conhecido e que certamente decorre da utilização crescente de tecnologias da informação (TI). Uma série de atividades que antes tinham o caráter de apoio administrativo e eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos, auxiliares administrativos, entre outros, puderam ser incorporadas ao perfil dos diferentes tipos de profissionais ocupados em cargos de direção, assessoria e controle, que são obrigados a lidar cotidianamente com a TI para o exercício de suas tarefas.

Todavia, segundo os dados da Rais, as afirmações acima são validadas apenas para as esferas federal e estadual, nas quais houve um decréscimo dos vínculos de serviços administrativos de 9,1% e 21,8% respectivamente, entre 2002 e 2010 (Tabela 6). Já nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu 11,4% nesse período. Uma hipótese a considerar diante desse resultado é que o processo de difusão da TI tem sido mais lento na administração municipal, por fatores diversos.

Vem crescendo a demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TI. A diminuição do número de pessoal administrativo corresponde à tendência em sentido inverso, que é o aumento dos profissionais e técnicos de informática, em ritmo acelerado. O número de pessoal especializado em TI é mais elevado na esfera estadual, mas a taxa de crescimento maior dá-se no âmbito federal. Verifica-se um número ainda reduzido de técnicos de TI nos municípios.

#### **Tendências de gênero**

A ocupação do setor público se faz de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios (Tabela 7). O que explica tal participação diferenciada é possivelmente o fato de que o número de mulheres é predominante nas funções de saúde, assistência social e educação, as quais,

**Tabela 6: Brasil, 2002 e 2010. Trabalhadores de serviços administrativos por esfera**

<b>Esfera</b>	<b>2002</b>	<b>2010</b>	<b>% Var.</b>
Federal	46,1	38,9	50,7
Estadual	29,7	39,7	49,4
Municipal	15,6	21,6	33,7
<b>Total</b>	<b>27,0</b>	<b>31,1</b>	<b>41,3</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.

como já mencionado, são assumidas em maior parte pelos estados e municípios. A tendência evidenciada pelos dados ocorre no sentido de que a participação feminina diminua nos estados e aumente nos municípios e na esfera federal.

A despeito de a participação feminina total na esfera federal ser menor do que a dos homens, registra-se percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nessa esfera, em comparação com os homens. Nos estados, os homens têm participação semelhante à das mulheres e, nos municípios, os homens têm participação relativa maior nessas funções hierarquicamente diferenciadas.

Outro resultado interessante em relação a gênero é que, medida por salários mínimos, a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, ocorrendo o inverso nas duas

outras esferas (Tabela 8). Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior que a dos homens.

### Dimensão e controle das despesas com pessoal

A questão sobre a supostamente elevada magnitude dos gastos públicos com pessoal suscita muito interesse, devido a ter se tornado divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, marcada por uma postura governamental thatcheriana de combate à burocracia de estado, a cada informação que a imprensa divulga sobre o número de servidores ou o montante do gasto público com pessoal, determinadas

**Tabela 7: Brasil, 1995, 2002 e 2010 - percentual de participação feminina por esfera administrativa do setor público**

Esfera	1995	2002	2010
Federal	31,9	32,1	35,1
Estadual	59,6	58,4	57,3
Municipal	61,7	62,4	64,0
<b>Total</b>	<b>56,6</b>	<b>57,2</b>	<b>58,6</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.

**Tabela 8: Brasil, 2010: renda média mensal (em salários mínimos) por gênero e por esfera administrativa do setor público**

Ano	2010	
	Homens	Mulheres
Esfera		
Federal	11,1	12,2
Estadual	6,2	4,6
Municipal	3,0	2,7
<b>Renda média mensal (em salários mínimos)</b>	<b>5,5</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Rais. Elaboração própria.

correntes de economistas tentam impingir o diagnóstico de que a máquina administrativa está “inchada” e que o gasto com pessoal é excessivo.

Ocorre que, na verdade, não está disponível qualquer parâmetro consensual para validar tal diagnóstico. A única regra que se observa na história recente é que, em momentos de expansão da atividade econômica e da concomitante arrecadação tributária, os governos sentem-se mais estimulados para aumentar os gastos com o aparato administrativo – portanto, não só com pessoal; e em momentos de crise fiscal, impõem ou acatam medidas legais de limitação desses gastos.<sup>13</sup>

Em conclusão, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada em cotejamento com os resultados de uma conjuntura de crescimento econômico reduzido e queda da arrecadação. Mas uma teoria econômica como a keynesiana afirma que gastos do Estado são importantes para reativar o crescimento em tal conjuntura, especialmente em face de um mercado de trabalho com ampla parcela informal e baixa renda, como é o caso do Brasil. Desse modo, o diagnóstico de excesso de pessoal não dá base suficiente de conhecimento para amparar uma política administrativa de gestão da força de trabalho no setor público.

Outra advertência diz respeito às comparações internacionais. O Brasil tem excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa conseguisse descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do próprio mercado de trabalho brasileiro. Como essa é uma tarefa que extrapola os objetivos sintéticos deste estudo, aqui só será empreendida breve descrição das dimensões e das tendências

do gasto com pessoal e dos problemas relacionados com seu controle pelas políticas fiscais.

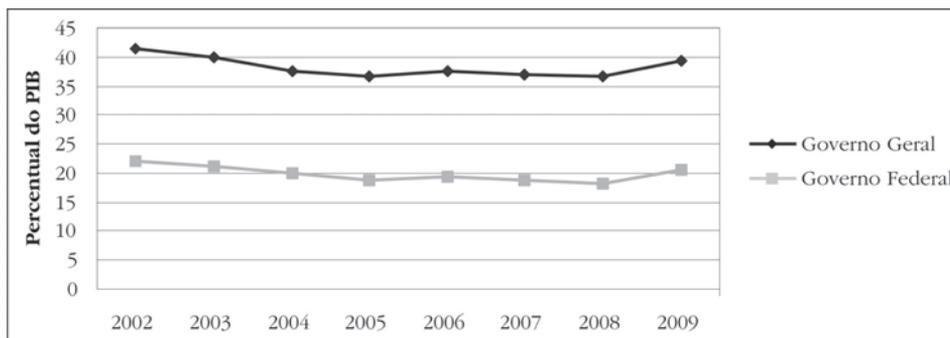
Para fins de monitoramento das despesas de pessoal do governo geral (as três esferas administrativas) no Brasil, pode-se recorrer a duas fontes de dados: o Sistema Nacional de Contas (SNC), do IBGE, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O primeiro informa as despesas com salários e benefícios, enquanto os dados da STN apresentam, em forma agregada, as despesas com ativos e inativos, na medida em que estão voltados para o acompanhamento do cumprimento da LRF.

A partir dessas duas fontes (Gráfico 4), conclui-se que as despesas com pessoal das três esferas administrativas (governo geral) decresceram relativamente a partir de 2002, mas voltaram a aumentar a partir de 2005, sem, contudo, alcançar o patamar de 2002. Há uma tendência similar para o governo federal, quando se consideram as despesas com ativos e inativos como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

As despesas com pessoal, considerando o percentual do PIB, foram mais elevadas no ano final do Governo FHC. No Governo Lula, houve aumento em 2005, mas a partir de então se observa discreta diminuição desses gastos, tomando como referência o PIB do ano corrente.<sup>14</sup>

Um retrato da situação atual, quanto ao conjunto dessas despesas, aparece na Tabela 9, para 2009 – último dado disponível, em que se constatou mau desempenho da economia, havendo o PIB se retraído em 0,2%. O governo geral, composto pelas três esferas administrativas, apresentou despesas com pessoal que equivalem a 41,5% do total de despesas e a 42,1% do total das receitas.

Por fim, com base no gráfico 5, verifica-se que a massa salarial no setor público em



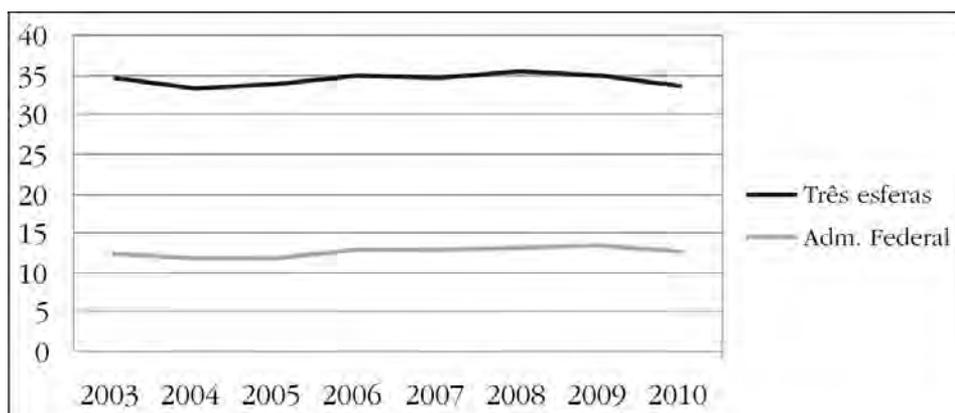
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

#### Gráfico 4: Despesas com pessoal como percentual do PIB

Tabela 9: Brasil, 2009: despesas nominais do governo geral (Em R\$ mil) – último dado disponível

Tipo de Despesa	Governo geral (três esferas)	Federal	Estadual	Municipal
<b>Total das receitas</b>	1.226.901.202	737.062.261	424.915.547	256.910.195
<b>Total das despesas</b>	1.162.752.222	696.996.253	406.439.348	251.303.423
<b>Pessoal (valor)</b>	482.549.217	151.652.813	207.934.962	122.961.442
<b>Pessoal (% das receitas)</b>	42,1	24,9	50,9	44,7
<b>Pessoal (% das despesas)</b>	41,5	21,8	51,2	48,9
<b>Pessoal (% do PIB)</b>	14	4,3	6,2	3,5

Fonte: STN e Banco Central do Brasil (Bacen).



Fonte: Rais. Elaboração própria

#### Gráfico 5: Evolução da massa salarial do setor público como percentual do setor privado

relação ao setor privado não apresenta uma tendência clara de crescimento. Com efeito, a massa salarial nas três esferas da administração pública e, isoladamente, na esfera federal, elevou-se a partir de 2006, mas voltou a cair em 2010, mantendo aproximadamente a mesma fração, ou seja, sem gerar qualquer descompasso flagrante com a dinâmica do setor privado. Isso quer dizer que os gastos com pessoal no setor público vêm acompanhando o ritmo de crescimento do emprego e, portanto, da massa salarial do setor privado. É um indício de que o ciclo econômico é um determinante poderoso do ritmo e magnitude de crescimento do emprego público, bem como dos gastos públicos relacionados a ele.

### **Recomendações de pesquisa para o futuro**

Para além das informações e conclusões resumidas acima, inúmeras outras podem ser extraídas do livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, a saber: a respeito da formação histórica da burocracia pública no país; das diretrizes recentes em termos tanto de salários e vencimentos quanto da ocupação em cargos comissionados no poder público federal; de fenômenos sociais e demográficos importantes em curso dentro do Estado, como, por exemplo, as tendências de municipalização da ocupação no setor público, de maior escolarização e profissionalização, de ampliação da presença feminina e de rejuvenescimento da força de trabalho, sobretudo em âmbito federal, entre outras.

Por outro lado, importa registrar algumas importantes lacunas deste estudo, as quais, não obstante, constituem-se em novas pautas de pesquisa aplicada e

assessoramento governamental por parte do Ipea, a saber:

- Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?

- Há, nas diversas instâncias do Estado, planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, a médio e longo prazo?

- Como instaurar e cultivar ou desenvolver uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes Poderes da República?

Enfim, há questões que merecem esforços institucionais de pesquisa e assessoramento governamental por parte do Ipea (e outros órgãos), visando aprimorar a discussão corrente sobre temas tão complexos, mas absolutamente fundamentais para o Estado brasileiro, no atual momento histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas em prol do desenvolvimento nacional. (Artigo recebido em outubro de 2011. Versão final em novembro de 2011).

## Notas

<sup>1</sup> Para este texto foi realizado esforço de atualização de dados que contemplasse o ano de 2010. Importante destacar que os Comunicados IPEA de números 19 (*Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*, de 30 de março de 2009) e 37 (*Salários no Setor Público versus Salários no Setor Privado no Brasil*, de 10 de dezembro de 2009) já trataram, sob outros recortes, deste mesmo assunto.

<sup>2</sup> Para uma síntese dessas medidas (e seus resultados em termos) de recomposição de quadros e de remunerações, ver Moraes *et al.* (2010).

<sup>3</sup> Em palavras de um importante dirigente público de alto escalão do governo federal à época, “no ano de 2002, foram encaminhadas para o Congresso quatro propostas de medidas provisórias que reajustaram as políticas remuneratórias, e isso é resultado do processo de negociação. O que permitiu que se construíssem, em várias áreas da gestão de pessoas, eixos importantes – o primeiro deles é a gestão de competências. Está configurado, a partir de uma orientação dada pelo decreto nº 5707, a definição da política de desenvolvimento de pessoas, que passa a ser conduzida não só pela Secretaria de Recursos Humanos, mas por um comitê de desenvolvimento de pessoas, que é composto pela Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Gestão e pela Escola Nacional de Administração Pública. Isso permitiu construir um novo modelo para a política de gestão de pessoas, baseado principalmente nos eixos: democratização, gestão por competências, avaliação de desempenho”. Para uma visão mais ampla desse assunto, ver o restante desta fala em Cardoso Jr. e Mattos (2011).

<sup>4</sup> Em particular, ver Nogueira (2010).

<sup>5</sup> Para uma apresentação e qualificação do debate em torno do referido projeto, ver CARDOSO JR. e Pires (2011).

<sup>6</sup> Para a necessária discussão metodológica acerca das opções e alternativas de uso das diferentes bases de dados existentes para este tema, ver Pessoa, CARDOSO JR. e FIGUEIREDO (2011).

<sup>7</sup> Para este último caso, ver Pessoa (2011).

<sup>8</sup> A classificação de natureza jurídica das organizações públicas e privadas aqui utilizada foi introduzida na RAIS em 2003 e, portanto, impossibilita comparações com períodos anteriores.

<sup>9</sup> Para uma abordagem mais ampla acerca deste tema, ver Pessoa (2011).

<sup>10</sup> Este é, inclusive, um dos fatores apontados por Cardoso Jr. (2007) para explicar o crescimento do emprego formal no Brasil na primeira década de 2000.

<sup>11</sup> Com vistas a perceber o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças e as ocupações em nível municipal, ver Kerches e Peres (2010).

<sup>12</sup> Para ver, em particular, o padrão de escolaridade dos cargos comissionados do governo federal, ver D’Araújo e Lameirão (2011).

<sup>13</sup> Em particular, para a visão dominante na literatura econômica e até mesmo no debate público sobre o tema, ver Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010). E para uma visão abrangente e crítica desta questão, ver Garcia (2008), além dos capítulos 6, 7 e 8 de Cardoso Jr. (2011).

<sup>14</sup> Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal, que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Além disso, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que também implica maiores despesas dessa natureza.

## Referências bibliográficas

- CARDOSO JR., J. C. *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão, nº 1.310).
- \_\_\_\_\_. Macroeconomia e pleno emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública. In: VIANNA, S. W.; BRUNO, M.; MODENESI, A. (Org.). *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. Vol. único, cap. 11, livro 4. (Projeto Perspectivas do desenvolvimento brasileiro).
- \_\_\_\_\_. (Org.) *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 5. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).
- CARDOSO JR., J. C. ; MATTOS, F. Elementos para a montagem de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A Reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 4, cap. 8. (Série Diálogos para o desenvolvimento).
- CARDOSO JR., J. C. ; PIRES, R. (Orgs.). *Desafios contemporâneos à gestão pública no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 6. (Série Diálogos para o desenvolvimento).
- D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 5, cap. 3. (Série Diálogos para o desenvolvimento).
- GARCIA, R. C. *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções*. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1.319).
- KERCHES, C.; PERES, U. Lei de responsabilidade fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Org.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. Vol. 1, cap. 6, livro 9 (Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro).
- MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011a. Vol. 5, cap. 6 (Série Diálogos para o desenvolvimento).
- MATTOS, F. Emprego público em perspectiva internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: 2011b. Vol. 5, cap. 8 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).
- MORAES, M. V. *et al.* Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. Vol. 1, cap. 11, livro 9. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).
- NOGUEIRA, R. P. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*, livro 9, v. 1, cap. 7. Brasília: Ipea, 2010. Vol. 1, cap. 7, livro 9. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

OCDE. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal – Brasil 2010*. Brasília: OCDE, MPOG, 2010.

PESSOA, E. Emprego público e ocupações no serviço público municipal na primeira década de 2000. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 5, cap. 7. (Série Diálogos para o desenvolvimento).

PESSOA, E ; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011. Vol. 5, cap. 5 (Série Diálogos para o desenvolvimento).

TCU. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república. Nota técnica nº 098/2010/DMI/SEGES/MP. 2010.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto**

*José Celso Cardoso Júnior e Roberto Passos Nogueira*

Com base neste trabalho, poder-se-ia hoje afirmar com maior segurança que: i) o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, mostrou-se apenas suficiente para repor praticamente o mesmo estoque de servidores ativos existentes em meados da década de 1990; ii) tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois, em termos percentuais, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária; e iii) do ponto de vista qualitativo, evidências da pesquisa indicam que esse movimento atual deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, pois vem sendo promovido a partir de critérios meritocráticos de seleção (concursos públicos), e diante disso as atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, são mais contempladas do que as atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e tem assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que coloca o novo contingente sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo.

**Palavras-chave:** ocupação no setor público, gastos com pessoal, desempenho institucional, desenvolvimento brasileiro.

### **Ocupación en el sector público brasileño: tendencias recientes y cuestiones abiertas**

*José Celso Cardoso Júnior y Roberto Passos Nogueira*

De acuerdo con este trabajo, sería capaz de decir hoy, con mayor seguridad que: i) el restablecimiento del personal en el sector público brasileño, observado durante la primera década del 2000, solo fue suficiente para reemplazar casi la misma población de los activos existentes a mediados de la década de 1990; ii) no se deduce de los datos analizados que los gastos de personal hayan salido del control del gobierno federal, ya que, en términos porcentuales, ese tema se mantuvo prácticamente constante durante la primera década del año 2000, en un contexto de relativa recuperación del crecimiento económico y de la recaudación de impuestos; y iii) del punto de vista cualitativo, la evidencia de la investigación indica que ese movimiento actual debe llevar a mejoras incrementales en el desempeño de las instituciones debido a que: ha sido seleccionado a partir de criterios meritocráticos, y más para las actividades básicas, que requieren un mayor nivel de escolaridad, indicando la posibilidad de un mejor impacto sobre la productividad agregada en el sector público, y han tomado la forma de vinculación legal, en detrimento de diversas formas de empleo precarias, que pone este nuevo contingente bajo obligaciones y derechos comunes y estables, y esto puede generar una mayor cohesión y homogeneidad dentro de la categoría en su conjunto, que es un aspecto considerado esencial para el funcionamiento satisfactorio del Estado en el largo plazo.

**Palabras clave:** la ocupación en el sector público, el gasto en personal, el desempeño institucional, el desarrollo de Brasil.

**Brazilian public sector occupation: recent tendencies and questions that remain opened***José Celso Cardoso Júnior and Roberto Passos Nogueira*

Based on this work, would be able to say today, with greater security that: i) the restoration of the movement of staff in Brazilian public sector, observed during the first decade of 2000, was only sufficient to replace virtually the same stock that in the mid-1990s, ii) neither be deduced from the data analyzed that personnel expenses have gotten out of control federal government, because, in percentage terms, this item remained virtually constant over the first decade of 2000, in a context of relative recovery of economic growth and also tax collection, and iii) the qualitative point of view, the research evidence indicates that this current movement is to bring incremental improvements to the institutional performance because: has been selected from meritocratic criteria, and more for core activities, which require higher level of schooling than formiddle-activities, indicating the possibility of major impacts on aggregate productivity in the public sector, and have taken the form of statutory linkage to the detriment of the various forms of precarious employment, which puts the new contingent under rights and duties common and stable, and this may generate greater cohesion and homogeneity within the category as a whole, this aspect considered essential for a satisfactory performance of the state in the long term.

**Keywords:** occupation in the public sector, spending on personnel, institutional performance, the Brazilian development.

---

José Celso Cardoso Júnior

Economista pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-graduado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 1996. Contato: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Roberto Passos Nogueira

Doutor em Saúde Coletiva pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). É médico e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2004. Contato: roberto.nogueira@ipea.gov.br

# O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro

*Mauricio Almeida Prado*

## **Introdução**

A Inglaterra é uma das principais referências no debate sobre gestão da educação. Seu sistema de educação básica está organizado em ensino primário, secundário, ambos compulsórios, e complementar. O ensino primário, constituído por sete séries, é destinado a crianças de 5 a 11 anos. O ensino secundário, composto de cinco séries, é destinado aos adolescentes de 12 a 16 anos. Já o ensino complementar, voltado para jovens de 17 e 18 anos, apresenta uma organização bastante diversificada, podendo se focar tanto na formação para o trabalho quanto na preparação para universidades.

Embora essa organização da educação básica permaneça vigente desde a década de 1940, a publicação do *Education Reform Act* (ERA), em 1988, trouxe uma série de mudanças com relação à gestão do sistema educacional. Antes da publicação do ERA, as *Local Educational Authorities* (LEA), autoridades constituídas pelos governos locais, eram dotadas de grande autonomia administrativa

na destinação de recursos orçamentários e na fiscalização e acompanhamento das unidades escolares. As escolas e os professores da rede pública, por sua vez, detinham ampla autonomia pedagógica na definição dos conteúdos curriculares a serem ensinados. Já a distribuição dos alunos entre as escolas públicas tinha como critério o local de residência dos alunos. A reforma que se seguiu à publicação do ERA transformou radicalmente o modelo de gestão da educação pública.

Tendo a reforma gerencial da educação na Inglaterra como foco, o presente artigo estrutura-se em cinco partes. A primeira é uma análise dos fundamentos teóricos que estão por trás da Nova Gestão Pública (NGP), um *mix* eclético de ideias e práticas vindas da administração empresarial e da economia das organizações trazidas para a gestão pública por meio de consultores, acadêmicos, agências internacionais, servidores públicos seniores e políticos (HOOD e PETERS, 2004), que nortearam a reforma educacional inglesa. Depois é apresentada uma síntese dos componentes derivados da NGP que caracterizam as reformas gerenciais da educação. Uma vez caracterizado o modelo gerencial da educação, parte-se para a descrição dos componentes presentes no caso da reforma inglesa. Após a descrição da reforma, é feita uma análise da experiência inglesa à luz de seus resultados. A conclusão do artigo busca trazer possíveis *insights* sobre a temática da administração da educação no Brasil.

### **Os fundamentos teóricos das reformas gerenciais da educação**

A reforma da educação na Inglaterra se baseou em um conjunto de ideias e se materializou por meio da montagem de uma nova arquitetura institucional construída ao longo

dos governos Thatcher (1979-1990), Major (1990-1997) (BARTLETT, *et al.*, 1998) e Blair (1997-2007) (GORARD *et al.*, 2002). O contexto que permitiu a estruturação da nova arquitetura institucional, a partir de teorias econômicas e administrativas, era de forte descrença pública em relação à qualidade do sistema público de educação básica.

O primeiro conjunto de ideias, que emergiu em meio à discussão sobre a reforma da educação na Inglaterra, tinha por objetivo construir uma institucionalidade que reorganizasse as relações entre os múltiplos agentes da educação, reduzindo a ineficiência do ensino público e os problemas de iniquidade social ocasionados por uma política educacional distante dos anseios da população. Esse primeiro conjunto de ideias está diretamente relacionado à construção, teórica e prática, de uma rede de incentivos visando tornar a burocracia escolar mais responsiva aos usuários de serviços públicos.

A emergência da nova economia institucional nas análises do funcionamento das organizações se deu com a crescente popularidade da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e da Teoria da Agência (TA). A TCT compreende mercado e hierarquia como mecanismos alternativos de governança, que devem ser escolhidos a partir da análise das variáveis incerteza e oportunismo (BARNEY e HESTERLY, 2004). A variável incerteza se refere à assimetria de informação entre duas partes. Já o oportunismo representa a possibilidade de os atores adotarem comportamento que busca enganar e confundir a outra parte numa dada transação. Nesse sentido, a escolha do mecanismo de governança depende da análise dos custos associados a cada opção. A TA, por sua vez, representa uma parte da teoria econômica “(...) que

busca compreender as causas e consequências, para as organizações, da discordância sobre metas” (BARNEY e HESTERLY, p. 145, 2004) entre diferentes atores. A TA tem como foco a análise do processo de gerenciamento das organizações a partir das problemáticas da delegação de autoridade, dos mecanismos de monitoramento e de atribuição de incentivos com vistas a alinhar a atuação do agente às expectativas do principal.

Os pressupostos das TCT e TA formam o arcabouço do mecanismo de competição administrada e dos novos sistemas de remuneração atrelados ao desempenho educacional. A competição administrada surge como alternativa que busca conciliar pontos fortes dos modelos de governança examinados pela TCT, na medida em que reconhece, conforme o modelo hierárquico, a importância do governo como agente coordenador de políticas públicas, mas insere características do modelo de mercado a fim de corrigir disfunções do modelo burocrático estatal como a má qualidade dos serviços prestados (LE GRAND, 2003). Os novos sistemas de remuneração, por sua vez, surgem do desejo de alinhar o desempenho profissional ao organizacional, desafio teórico próprio da TA (BURGUESS e METCALFE, 1999).

O segundo conjunto de ideias diz respeito ao impacto descentralizador da reforma, por meio da autonomia concedida às unidades escolares, que abria espaço para a implementação de arranjos característicos da NGP, tais como redução das linhas de comando (*downsizing*), empoderamento (*empowerment*) da gerência escolar e ênfase no alcance de resultados com base na estruturação de sistema de metas de aprendizagem por unidade escolar. Este conjunto de ideias está diretamente ligado

a uma nova cultura gerencial, que emergiu a partir da literatura de administração de empresas. As principais origens de seus pressupostos são bibliografias variadas que descrevem práticas de sucesso em diversas organizações.

As teorias administrativas, durante toda sua história, exerceram forte influência sobre os setores público e privado. Durante a maior parte da primeira metade do século XX, os trabalhos sobre

***“Depois de mais de três décadas de relativo abandono e separação bastante radical entre administração empresarial e pública, as influências da teoria da administração voltaram a ser observadas no setor público ...”***

teorias administrativas exerciam forte influência sobre os setores público e privado. Nesse período, a similaridade entre a administração pública e empresarial marcou a era da *Progressive Public Administration* (PPA). As fundações, que tornavam os princípios da teoria da administração intercambiáveis com a administração pública, estavam na

possibilidade de estudá-la em termos de processos, funções, arquitetura organizacional, eficiência e eficácia. Autores como Frank Godnow, Leonard White, Woodrow Wilson, Luther Gulick, W.F. Willoughby e Frederick Taylor trouxeram contribuições à administração de forma geral.

O afastamento entre teoria da administração e administração pública se deu mediante a crítica que autores como Wallace Sayre e Dwight Waldo passaram a fazer sobre a linha da PPA. A crítica desses autores sustentava a posição de que a PPA baseava-se na estrita separação entre política e administração pública (LYNN, 2001). O acolhimento dessa crítica pelos novos autores identificados com o tema minou os fundamentos teóricos compartilhados pelos estudiosos da administração dos setores privado e público. Apesar dos esforços para se restabelecer a legitimidade do campo da administração pública, seus fundamentos ficaram enfraquecidos pela falsa premissa de que os estudos sobre administração pública, após Dwight Waldo, não poderiam se aproximar do ponto de vista dos fundadores da PPA (SVARA, 2001). O resultado disso foi o afastamento da administração pública das teorias administrativas e seu posterior encastelamento no âmbito da ciência política, das ciências sociais e do direito administrativo.

O retorno das discussões sobre a administração pública, sob a ótica da teoria da administração, é bastante recente. Depois de mais de três décadas de relativo abandono e separação bastante radical entre administração empresarial e pública, as influências da teoria da administração voltaram a ser observadas no setor público a partir de meados da década de 1980, sob o nome de gerencialismo (*managerialism*). A emergência do *managerialism* se deveu à crise de credibilidade que a administração

pública atravessava em vários países, abrindo espaço para uma demanda crescente por práticas da administração empresarial. Mas a reaproximação entre a administração pública e privada, observada na década de 1980, não foi similar em todos os países (SAINT-MARTIN, 1998). Os países que estabeleceram uma linha divisória mais forte entre ambos continuam muito reticentes em aceitar as práticas gerenciais do setor privado. Já países que tinham uma tradição maior da participação do setor privado na administração pública revelaram maior grau de abertura para teorias e métodos administrativos trazidos por consultorias empresariais. Esse é o caso da Inglaterra.

### As reformas gerenciais da educação

A gestão da educação básica em vários governos tem passado, desde o fim da década de 1980, por uma série de reformas cujo foco é a melhoria da qualidade (MORTON, 2006; DATNOW e PARK, 2009). Essas reformas educacionais, denominadas como gerenciais por vários autores, contemplam a adoção de uma série de inovações, cujo eixo principal é a introdução de políticas de padronização curricular, avaliação educacional e a estruturação de sistemas de metas na educação básica (FUHRMAN, 2001; SOGUEL e JACARD, 2008). Outras inovações recorrentemente observadas nesses modelos de reformas são as novas formas de remuneração na carreira docente, de gestão escolar e da rede de ensino, e a introdução da competição administrada.

As políticas de padronização curricular se referem tanto à escolha, por parte do governo, dos conteúdos para cada série do ensino, quanto à definição dos materiais

didáticos que se espelham nesse currículo (LEVIN, 2008). A avaliação educacional compreende a aplicação de testes padronizados com o objetivo de avaliar os níveis de proficiência dos alunos. A adoção de um sistema de avaliação da aprendizagem dos estudantes é indispensável neste modelo de reforma, na medida em que ela representa o principal instrumento de medição do progresso da escola em termos de qualidade do ensino. A estruturação do sistema de metas na educação, por sua vez, se refere ao desenho de um sistema que permite a responsabilização, perante a comunidade atendida por cada escola pública, e a sociedade de forma geral, de todos os envolvidos na prestação de serviços educacionais públicos. Esse sistema se concretiza por meio da definição de metas de aprendizagem por unidade escolar e para a rede de ensino ao longo do tempo.

de um sistema de *accountability* minimamente eficaz. Alinhado aos pontos centrais, o movimento reformista também é marcado por uma série de mudanças complementares – variando caso a caso – que visam reforçar a atuação dos vários atores da educação, conforme a estratégia associada ao núcleo principal da reforma. Embora a quase totalidade das reformas educacionais contemple a adoção de apenas alguns componentes (MAROY, 2009), o Quadro 1 reúne todas as inovações gerenciais que podem ser observadas na literatura especializada.

### A reforma gerencial da educação na Inglaterra

As diversas experiências de reformas gerenciais na educação mostram que tais

#### Quadro 1: Componentes das reformas gerenciais na educação

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados 5. Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
2. Avaliação educacional	6. Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar 7. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar
3. Estruturação de um sistema de metas	8. Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar 9. Competição administrada entre as unidades escolares

Fonte: Elaboração própria.

Hoje, a análise de um número relativamente grande de casos permite identificar esses mecanismos como centrais às experiências de reformas educacionais no mundo. O núcleo da reforma garante as condições indispensáveis para a montagem

reformas são marcadas pela grande variabilidade dos mecanismos adotados (FUHRMAN, 2001; SOGUEL e JACARD, 2008). São raros os países que adotam a maior parte dos componentes identificados com a reforma. A Inglaterra, no entanto, é o

caso mais bem acabado de introdução de praticamente todos os componentes do modelo gerencial<sup>1</sup>. Segundo Soguel e Jacard (2008), a Inglaterra é um caso único de opção política por um sistema moldado tanto pela competição administrada quanto pela estruturação de um sistema de metas e apoio à *performance* escolar. Essa característica faz da experiência inglesa um caso que merece atenção especial.

A publicação do ERA, em 1988, representou a maior mudança já realizada na administração do sistema de educação básica da Inglaterra, desde o *Education Act* de 1944 (CHITTY, 2004). Por meio do ERA, o governo definiu o currículo nacional obrigatório para todas as escolas públicas do país, um sistema nacional de avaliação da aprendizagem, uma descentralização financeira e administrativa progressiva da gestão escolar e o início da montagem da competição administrada, ponto mais polêmico da reforma.

### O núcleo da reforma gerencial

A definição rigorosa e focada de um currículo é associada, na literatura internacional, a ganhos de desempenho nas avaliações internacionais (SCHMIDT e PRAWAT, 2006). Esse processo de criação de currículo se refere à função de normatização de competências e conteúdos a serem adquiridos em cada etapa da educação. O currículo é um dos mecanismos utilizados pelo governo para influenciar práticas e direcionar resultados (WESTBURY, 2008). Essa função envolve a difícil escolha, entre os muitos conteúdos e competências existentes, daqueles que devem constar no sistema de ensino. Tais escolhas elencam as prioridades do governo em termos de política educacional.

A introdução do currículo nacional inglês adveio na esteira da publicação do ERA, que especificava quais disciplinas

eram de ensino compulsório nas escolas públicas (EDUCATION REFORM ACT, 1988). A confecção dos parâmetros curriculares, a partir de 1988, foi voltada para construção de um currículo nacional que visava uniformizar as competências e conteúdos a serem dominados pelos estudantes em cada uma das séries do ensino. A publicação da primeira versão do currículo nacional – ao apresentar os conteúdos fundamentais que deveriam guiar a atuação dos professores, a confecção de materiais didáticos e das avaliações externas – trouxe maior clareza em relação ao que deveria ser ensinado. Esse processo, no entanto, foi cercado de dificuldades e demandou ajustes sucessivos, a fim de contornar problemas como sobrecarga e falta de clareza curricular – os dois principais problemas da política curricular (POPHAM, 2010) –, além das dificuldades de ajustamento mútuo entre os limites do sistema de avaliação e as pretensões do currículo nacional (WHETTON, 2009).

A definição de um amplo sistema de avaliação educacional, em conjunto com o estabelecimento do currículo nacional, é o aspecto mais centralizador da reforma recente da educação na Inglaterra (WHITTY, 2008). O sistema de avaliação educacional ou externa é o termo empregado para descrever uma gama de ações empreendidas com objetivo de produzir informações a respeito do conhecimento e habilidades dos estudantes. As informações dessas avaliações são disponibilizadas na forma de indicadores de desempenho.

A avaliação externa tem, primordialmente, duas funções (BERRY e ADAMSON, 2010). A primeira é viabilizar julgamentos sobre o desempenho de indivíduos, equipes, escolas e do sistema educacional (caráter somativo da avaliação). A segunda é gerar informações que possam ser utilizadas para

promover melhorias quanto à aprendizagem (caráter formativo da avaliação). As avaliações externas realizadas na Inglaterra, até 1988, eram o *Certificate of Secondary Education* (CSE) e o *General Certificate of Education* (GCE), testes aplicados aos alunos concluintes do 12º ano, último ano do ensino compulsório. A publicação do ERA culminou na definição de três novas avaliações: o *Key Stage 1* (3º ano), *Key Stage 2* (7º ano), *Key Stage 3* (10º ano) e na remodelação do CSE, que tornou-se o *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) ou, simplesmente, *Key Stage 4*. Cada uma dessas avaliações toma por base um conjunto de conhecimentos e habilidades esperados dos estudantes em cada ciclo de ensino. A partir dos resultados das avaliações passaram a ser publicadas tabelas de desempenho (*performance league tables*) de todas as escolas públicas. Esse sistema representou, inicialmente, o fortalecimento da função somativa de avaliação externa (JAMES, 2010).

A estruturação de um sistema de metas na educação está diretamente ligada ao desenvolvimento da avaliação educacional. O desdobramento das metas globais de aprendizagem, estabelecidas a partir das *Citizen's Charter*, em direção a metas regionais e, por último, metas por unidade escolar, tem por objetivo promover o alinhamento de esforços entre agentes da educação. A definição de metas funciona como mecanismo de incentivo ao desempenho e coordenação entre diferentes níveis. Esse desdobramento de metas até o nível da unidade escolar marcou a introdução da administração por objetivos na gestão da educação (WHITTY, 2008).

### **Os componentes de cunho reforçador da reforma**

O ponto mais polêmico da reforma da educação na Inglaterra foi a introdução da

competição administrada (*quasi-markets*) na educação. A adoção desse mecanismo tinha como objetivo melhorar o nível dos serviços educacionais por meio do estabelecimento de uma abordagem competitiva inexistente no modelo anterior (JOHNSON, 2004). O mecanismo de competição administrada busca conceder aos pais o direito de escolher a escola de seus filhos. Até a publicação do ERA, a escola, que cada criança ou adolescente deveria

***“Outra mudança substantiva trazida pela cultura gerencial do setor privado para a educação foi o empoderamento dos diretores escolares. O argumento de seus defensores era o impacto positivo que um novo perfil de gestor poderia render à escola.”***

frequentar, era definida pelo estado com base na proximidade da residência do aluno. A adoção da competição administrada rompeu essa limitação, ampliando as escolhas disponíveis de modo a criar um ambiente mais competitivo entre as várias escolas.

A competição administrada, para ser efetiva, dependia da disponibilidade de

informações sobre a qualidade da educação nas diversas escolas existentes. Com objetivo de fornecer aos pais e alunos informações claras sobre o nível das escolas, foi necessário adotar um sistema de sinais e incentivos que permitam a realização efetiva do processo de escolha. Os mecanismos adotados, encarregados de fornecer tais sinais, foram o maior número de testes aplicados ao longo do ensino (base para publicação das *performance league tables*) e as inspeções de qualidade foram realizadas nessas escolas pelo *Office of Standards Education (Ofsted)*, visando maior transparência quanto ao desempenho das escolas (JOHNSON, 2004).

A introdução da competição administrada também dependia da alteração do mecanismo de captação de recursos (*formula funding*). Se no modelo anterior as escolas recebiam recursos fixos do governo, no novo sistema uma parte significativa do montante destinado às escolas passou a ser proporcional à quantidade de alunos matriculados. Tais mudanças formavam um mecanismo, cuja lógica de funcionamento era permitir a expansão das melhores escolas, que passariam a receber maior número de matrículas e, conseqüentemente, maior volume de recursos, e forçar escolas de pior desempenho a melhorarem seu nível de qualidade, sob o risco de o número de alunos matriculados, e conseqüentemente de recursos, ser reduzido.

Outra transformação, pela qual o sistema educacional inglês passou, foi a concessão de maior autonomia gerencial às escolas, por meio do ERA, o que ficou conhecido como *Local Management School (LMS)*. A nova cultura gerencial emergente considerava que a descentralização das decisões às unidades escolares, em detrimento das LEA, representava uma

aproximação desejada entre escola e seus usuários. O raciocínio era que o nível escolar tinha mais consciência de seus problemas do que uma burocracia regional (LEVACIC, 1995).

Outra mudança substantiva trazida pela cultura gerencial do setor privado para a educação foi o empoderamento dos diretores escolares. O argumento de seus defensores era o impacto positivo que um novo perfil de gestor poderia render à escola. A valorização de um novo perfil de gerência escolar está diretamente relacionada com a transferência de autonomia e responsabilidade às escolas (LMS) (HOPKINS, 2003). A nova cultura gerencial emergente vislumbrava uma grande transformação das competências do diretor escolar, estimulando o desenvolvimento de habilidades empreendedoras, de liderança e maior responsividade frente às demandas de qualidade na educação (JAMES e VINCE, 2001).

Além do provimento das *performance league tables*, as ações do governo, voltadas a melhorar a qualidade da educação, incluíram a criação de um sistema de intervenção direta nas unidades escolares. O governo, em vez de se comportar como um ator passivo, que apenas disponibilizava informações, passou a coordenar ações diretas nas unidades escolares, com o objetivo de melhorar o seu desempenho nas avaliações. Entre os órgãos de apoio à *performance* escolar na década de 1990, o *Ofsted* é o que mais se destaca. Trata-se de uma agência executiva que tem por objetivo auxiliar as unidades escolares a melhorarem sua *performance* por meio de políticas localizadas de auditoria e intervenção. O *Ofsted* avalia desde a gestão financeira e administrativa, até questões pedagógicas (LEVACIC, 1995). As suas principais funções são acompanhar escolas de baixo desempenho, construindo estratégias de ação localizada,

oferecer *feedback* à gerência escolar e informações qualitativas para as decisões dos pais (JOHNSON, 2004).

A nova cultura gerencial também foi manifestada pela introdução da política de promoção por mérito na educação (*Performance Related Pay* – PRP). A emergência do PRP no setor educacional foi fruto da percepção de que era possível criar um mecanismo eficaz de motivação para professores (CUTLER e WAINE, 1999). A política de remuneração vigente até 1999 era baseada em aumentos periódicos para os professores em seus primeiros anos e, depois, numa escala de nove faixas salariais distintas e crescentes (ADNETT, 2003). Os fatores que determinavam a classificação do professor ao longo dessas faixas salariais eram a experiência, a formação acadêmica e a ocupação de cargos de chefia.

A nova política de promoção para a classe docente manteve a escala incremental nos primeiros anos dos novos professores, até o nível nove da antiga escala salarial. A partir do nível nove os professores passaram a ser avaliados, por meio de medidas objetivas e subjetivas de desempenho, pelo diretor escolar (BURGESS e PROPPER, 2007). Embora fosse o diretor escolar quem decidia se um docente deveria ser aprovado para nova escala salarial, denominada de *Upper Pay Scale* (UPS) (ATKINSON *et al.* 2004), essas decisões deveriam ser aprovadas pelo *governing body* de cada escola e, somente após a auditoria de um consultor externo, elas eram efetivadas. Os professores aprovados na avaliação, ao alcançar o patamar mínimo exigido, tinham acréscimo de cerca de 10% em seu salário anual (ATKINSON *et al.*, 2004). A escala da UPS era dividida em cinco faixas. A ascensão nas faixas tinha por base a avaliação de cinco aspectos (CUTLER e WAINE, 2005): progresso do aluno; efetividade profissional; gerenciamento e avaliação do

ensino; conhecimento no seu campo de ensino; e características profissionais.

### **Análise da reforma gerencial da educação na Inglaterra**

A avaliação da reforma da educação na Inglaterra não é simples, uma vez que não é possível isolar o efeito de cada um dos componentes introduzidos para aferir seus resultados. No entanto, a análise dos resultados alcançados nas avaliações externas é parâmetro adequado para avaliar a efetividade do conjunto das mudanças introduzidas. As avaliações têm mantido o mesmo nível de dificuldade ano após ano, sendo pouco plausível a ideia de que os dados não são confiáveis para a análise da reforma (GLENNERSTER, 2002).

O KS4, teste realizado ao final do ensino secundário obrigatório, criado em 1963, indica uma melhoria significativa. A Tabela 1 identifica o percentual de alunos que alcançaram o nível de desempenho exigido.

A evolução positiva dos resultados poderia ter sido provocada pelo aumento dos gastos do governo com a educação. Mas a evolução dos gastos públicos na Inglaterra não é justificativa adequada para tal suposição, uma vez que o grande crescimento dos gastos com educação, entre as décadas de 1960 e 1970, não foi acompanhado por melhoria no desempenho do KS4 (GLENNERSTER, 2007). Essa constatação é coerente com pesquisas que avaliam que o aumento de recursos aplicados na educação não leva necessariamente a ganhos de qualidade (HANUSHEK, 2003). O baixo reflexo do aumento dos investimentos nos resultados do KS4, até 1980, indica que, embora tenha ocorrido pequeno aumento no gasto com educação, entre 1988 e 2001, as modificações introduzidas pela reforma

**Tabela 1: Percentual de alunos que atingiram a meta no KS4**

Ano	%	Ano	%	Ano	%
1963	16	1979	24	1995	44
1964	18	1980	24	1996	45
1965	20	1981	25	1997	45
1966	20	1982	26	1998	46
1967	21	1983	26	1999	48
1968	22	1984	27	2000	49
1969	22	1985	27	2001	50
1970	23	1986	27	2002	52
1971	23	1987	26	2003	53
1972	24	1988	30	2004	54
1973	23	1989	33	2005	56
1974	23	1990	35	2006	59
1975	23	1991	37	2007	62
1976	23	1992	38	2008	65
1977	23	1993	41	2009	70
1978	24	1994	43	2010	75

Fonte: Brooks e Tough (2006) – até 2005; *Department of Education* – até 2010.

tiveram impacto na melhoria dos níveis de aprendizagem (JOHNSON, 2004).

A evolução do desempenho educacional na Inglaterra, após a construção de um forte sistema de *accountability*, se relaciona com as evidências de uma série de pesquisas sobre os efeitos de reformas similares sobre o nível de proficiência dos alunos. Ao analisarem reformas educacionais semelhantes nos EUA, Carnoy e Loeb (2002) encontraram evidências consistentes de que sistemas de *accountability* fortes, caracterizados pela imposição de consequências a escolas e professores, tinham efeitos positivos sobre o desempenho dos alunos nas avaliações externas. Hanushek e Raymond (2006), do mesmo modo, encontraram evidências de que sistemas de *accountability*, que impunham consequências aos resultados por meio de prêmios ou sanções, proporcionavam melhorias significativas em termos de aprendizagem. Os autores também encontraram evidências de que sistemas educacionais, que apenas publicavam os resultados das avaliações, não apresentavam

melhoras em relação àqueles que não tinham qualquer programa de *accountability*.

O debate em relação aos vários componentes da reforma não é, todavia, tão conclusivo quanto a melhoria dos indicadores de aprendizagem aparenta. Entre as críticas observadas estão: a) a possível associação entre melhoria de desempenho nas avaliações e redução do currículo; b) a possível associação entre melhoria de desempenho nas avaliações e incremento da prática do *teaching to the test*; c) os problemas decorrentes do sistema de avaliação; d) os possíveis efeitos negativos da publicação das *performance league tables*; e) o possível impacto segregacionista decorrente da introdução da competição administrada (BURGESS, 2004); e f) os possíveis efeitos negativos da introdução de um sistema seletivo de progressão na carreira.

As políticas de materialização de currículos oficiais sempre repercutem na mídia e ganham notoriedade pública. O caso da Inglaterra não fugiu à regra. O anúncio do currículo nacional, em 1988,

foi cercado de controvérsias, até mesmo dentro do governo conservador. A fim de reduzir a oposição política, docente e acadêmica, o então secretário da Educação e Ciência, Kenneth Baker, optou por um currículo amplo, que incluía os interesses e visões de variados grupos. Esse problema foi potencializado tão logo o governo iniciou a montagem das avaliações externas. Os governos conservadores e trabalhistas, a fim de contornar os problemas associados à sobrecarga curricular, introduziram mudanças com objetivo de reduzir os conteúdos inicialmente previstos nos parâmetros curriculares (OATES, 2010). Mas a mudança trazia à tona uma polêmica: a transformação da ideia inicial de currículo básico em currículo mínimo, denominação pejorativa associada aos potenciais efeitos negativos da redução das expectativas de aprendizagem na educação. Esse enxugamento curricular, criticado por alas dos principais partidos ingleses e por vários acadêmicos, levantava a hipótese de que a melhoria no desempenho escolar poderia estar associada, ao menos em parte, à redução curricular (STOBART, 2009).

Outra possível associação, citada pelos críticos das reformas gerenciais na educação, é o aumento da intensidade do ensino voltado a preparar os estudantes para avaliações externas e para melhoria nos indicadores de aprendizagem. O fundamento dessa crítica está no fato de que os testes padronizados de larga escala encontram limites quanto à avaliação de determinadas competências (NEWTON, 2009). Os exemplos mais citados de lacunas nessas avaliações se referem às competências de escrita, dadas as dificuldades de correção em larga escala de questões dissertativas, e às competências auditivas e comunicativas, incapazes de serem aferidas por meio de questões escritas.

Essas limitações acabam gerando incentivos perversos para uma ênfase maior nos conteúdos e competências que podem ser aferidos por meio de avaliações de larga escala. Esse efeito, popularmente conhecido como *teaching to the test*, é bastante polêmico, na medida em que levanta a questão de que a melhoria de desempenho, observada nas avaliações externas, não necessariamente significaria ganhos reais de aprendizagem.

***“Apesar das diferenças sociais, políticas e culturais entre países como Inglaterra e Brasil, uma revisão de experiências internacionais na educação pode apresentar interessantes insights ...”***

Os sistemas de avaliação externa também não são imunes a falhas e distorções. Kane e Staiger (2002), numa análise dos sistemas de *accountability* nos EUA, afirmam que as escolas, em razão da pressão crescente por resultados, têm incorrido em ações de manipulação da relação de alunos que fazem as provas, barrando alunos de pior desempenho (*gaming incentives*) a fim de inflar seus

resultados. Tais escândalos, ao receberem grande repercussão da mídia, acabam reduzindo a confiabilidade dos resultados e, conseqüentemente, a legitimidade da política.

O debate acerca dos possíveis efeitos negativos da publicação de indicadores de desempenho e das *performance league tables* é um dos pontos polêmicos da reforma gerencial. A polêmica em relação ao tema culminou, inclusive, na diferenciação da política de publicação de indicadores entre Inglaterra e País de Gales. Enquanto a Inglaterra mantém, até hoje, a publicidade acerca dos indicadores, o País de Gales a extinguiu em 2001. Os principais motivos para extinção da publicação dos indicadores foram a oposição da classe docente ao possível caráter segregacionista da publicidade (BURGESS *et al.*, 2010). Utilizando-se das comparações possibilitadas por esse experimento natural, Burgess *et al.* “(...) acham provas sistemáticas, significativas e robustas de que abolir tabelas de classificação escolares reduziram notadamente a efetividade escolar no País de Gales” (BURGESS *et al.*, 2010, p. 2, tradução nossa).<sup>2</sup> Os mesmos autores avaliaram que a redução da efetividade escolar no País de Gales foi maior nas escolas de desempenho inferior. A esperada redução da segregação também não foi verificada. Ou seja, a pesquisa não encontrou evidência “(...) que a mudança de política pública teve impacto significativo tanto na classificação por habilidade quanto naquela por status socioeconômico” (BURGESS *et al.* 2010, p. 22, tradução nossa).<sup>3</sup>

O ponto mais polêmico da reforma foi a introdução da competição administrada. Vários estudos foram realizados para avaliar os efeitos desse componente na qualidade da educação. Bradley e Taylor (2002), por exemplo, realizaram uma

pesquisa buscando estimar os impactos da competição administrada no desempenho escolar e na segregação do ciclo educacional secundário na Inglaterra. Analisando os efeitos da competição administrada sobre o desempenho escolar, Bradley e Taylor destacaram que a concorrência entre unidades escolares produz pressões que melhoram o desempenho das escolas nos exames compulsórios. Já os efeitos da competição administrada sobre a equidade receberam duas menções. A primeira é de que as escolas de maior desempenho experimentaram uma redução na proporção de alunos vindos de famílias mais pobres. A segunda é de que existem indícios de que o efeito segregativo seria maior em áreas metropolitanas. Confrontando os efeitos positivos sobre o desempenho escolar e os efeitos negativos em termos de segregação social, Bradley e Taylor alegam que os primeiros são maiores em magnitude do que os segundos, de forma que “(...) ponderando, o quase-mercado tem trazido benefícios” (BRADLEY e TAYLOR, 2002, p. 312, tradução nossa).<sup>4</sup>

A introdução de sistemas de progressão por mérito para docentes também recebe muitas críticas das entidades de classe e de parte da academia. Em uma pesquisa realizada pelo sindicato dos professores no Reino Unido em 2000, mais de 88% dos professores se mostraram contrários ao modelo de PRP adotado na Inglaterra (FARREL e MORRIS, 2002). Segundo as entidades sindicais docentes, os efeitos negativos do PRP seriam o aumento do *stress*, da insatisfação, do afastamento, do adiantamento da aposentadoria e do abandono da carreira. Apesar das críticas, estudos empíricos realizados a fim de aferir os efeitos da introdução da progressão por mérito na carreira docente, para melhoria da aprendizagem dos estudantes,

identificaram efeitos positivos do novo sistema. Atkinson *et al.* (2004), ao analisarem o grau de efetividade do PRP em relação ao progresso dos alunos, entre as avaliações compulsórias realizadas aos 14 (KS3) e 16 (GCSE) anos, concluíram que: a) o sistema de PRP tem reflexos positivos sobre o esforço dos professores e, conseqüentemente, sobre o desempenho dos alunos; e b) os professores respondem aos incentivos financeiros diretos.

### Contribuições ao debate brasileiro

As últimas décadas ficaram marcadas pela emergência e consolidação da NGP como veículo de ideias para as reformas gerenciais na educação. Essa corrente trouxe vários instrumentos de gestão que eram adotados no setor privado há algum tempo. Entre os mecanismos presentes nas recentes reformas educacionais estão as políticas de padronização curricular, avaliação educacional, estruturação de sistemas de metas na educação, bonificação por resultados, adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente, descentralização da gestão escolar, mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar, estruturação de um sistema de apoio à *performance* escolar e a competição administrada. A análise da introdução dessas inovações na Inglaterra, apesar das críticas, parece ter rendido bons resultados em termos de aprendizagem escolar.

Apesar das diferenças sociais, políticas e culturais entre países como Inglaterra e Brasil, uma revisão de experiências internacionais na educação pode apresentar interessantes *insights* que, se devidamente contextualizados, proporcionam análises comparativas enriquecedoras. Exemplo disso é a crescente utilização, pelo governo

federal e por alguns estados brasileiros, de avaliações aplicadas ao longo do ensino básico. Os resultados das avaliações, quando disponibilizados por unidade escolar, geram informações sobre a aprendizagem e possibilitam que gestores da área educacional identifiquem as principais deficiências de desempenho de cada escola e rede de ensino. As informações advindas desses sistemas de avaliação, se disponibilizadas de maneira clara e objetiva, podem constituir-se em importantes indicadores para que a comunidade de cada escola pressione os governos e a gerência escolar por ações concretas para melhoria do ensino.

Uma lacuna observada na política educacional do governo federal e de vários governos municipais e estaduais, em relação à experiência inglesa, é a ausência de um currículo oficial que oriente efetivamente as escolas e redes de ensino. Os parâmetros curriculares, publicados na década de 1990 pelo governo federal, e as diretrizes curriculares, publicadas pelo Conselho Nacional de Educação, não apresentam com clareza as competências e conteúdos que devem ser priorizados em cada série do ensino básico. A ausência do currículo acaba por transformar o livro didático na única ferramenta curricular à disposição dos professores. Ou seja, quando o governo renuncia seu papel na definição do currículo, é o material didático que acaba direcionando o currículo, e não o contrário. Mas na medida em que os livros geralmente apresentam conteúdo maior do que o tempo disponível para seu ensino, os professores são forçados a realizarem escolhas arbitrárias, gerando disparidade nos conteúdos lecionados numa mesma série.

Outro *insight* que a experiência inglesa nos mostra, e que é alvo de intenso debate

no Brasil, é com relação aos efeitos da ampla publicidade dos resultados por unidade escolar. Enquanto na Inglaterra a disponibilização das informações sobre o rendimento das escolas, por meio das *performance league tables*, constituiu um dos alicerces da reforma da educação, o País de Gales deixou de publicar os resultados por escola a partir de 2001. A análise dos resultados dessa opção aponta para um crescimento maior da efetividade educacional na Inglaterra do que no País de Gales. Ou seja, diferentemente do que afirmam os críticos, parece que a ampla publicidade do desempenho por unidade escolar tem efeitos positivos sobre a melhoria da qualidade da educação. A possibilidade de adotar tal medida no Brasil, além de promover maior *accountability* entre sociedade e poder público, reconheceria que as ações do estado têm maiores chances de sucesso quando ocorre a efetiva pressão da sociedade sobre os problemas nela existente. Sua adoção seria simples, na medida em que já existem avaliações disponíveis, cabendo aos governos estaduais e municipais dar maior publicidade e facilitar a compreensão das informações para os pais, alunos e a sociedade.

A introdução de consequências para as escolas, professores e demais funcionários da educação também é assunto polêmico no Brasil. Embora evidências internacionais mencionadas apontem que sistemas de premiação e sanção têm resultados positivos em termos de aprendizagem, o recente abandono da política de bonificação de resultados por parte do governo de Nova York (RAND EDUCATION, 2011) – uma das práticas mais comuns de premiação em sistema de *accountability* forte – levantou a hipótese de que esse mecanismo não tem efeitos sobre a melhoria da qualidade da

educação. A diferença do contexto de Nova York, em relação a experiências recentes de alguns estados brasileiros, deve ser considerada para fins de análise da política. Os estados americanos, desde a publicação da lei *No Child Left Behind*, passaram a adotar sistema de *accountability*, repleto de consequências sobre escolas e sistemas de ensino, que não encontra parâmetros equivalentes às experiências estaduais no Brasil. Assim, dadas as diferenças de contexto e o curto período de vigência das políticas de bonificação no Brasil, não é possível chegarmos a conclusões sobre seus efeitos. O pouco tempo de vigência dessa política não impede, no entanto, a realização de análises qualitativas de seus efeitos sobre a implementação de outros componentes da reforma, como a padronização curricular, e sobre o engajamento das escolas em ações pedagógicas que visem corrigir problemas detectados por meio das avaliações externas.

Outro diferencial que se introduziu na Inglaterra, mas não existe no Brasil, é a existência de um órgão encarregado de intervir em escolas com baixo desempenho, com objetivo de auxiliar e cobrar ações que proporcionem melhoria da qualidade do ensino na própria unidade escolar. A criação de um órgão voltado para empreender ações de caráter localizado permite contrabalançar fontes de pressão com fontes voltadas para construção e fortalecimento de capacidade escolar. Assim, diretores escolares e professores podem ter *feedback* dos problemas de escola e construir formas concretas de ação, a fim de superar lacunas administrativas e pedagógicas. (Artigo recebido em outubro de 2011. Versão final em novembro de 2011).

## Notas

- <sup>1</sup> O único componente da reforma não adotado na Inglaterra é o bônus por resultados.
- <sup>2</sup> (...) find systematic, significant and robust evidence that abolishing school league tables markedly reduced school effectiveness in Wales.
- <sup>3</sup> (...) that the policy change has had a significant impact on either sorting by ability or by socioeconomic status.
- <sup>4</sup> (...) on balance the quasi-market has been beneficial.

---

## Referências bibliográficas

- ADNETT, Nick. Reforming Teachers' Pay: Incentive Payments, Collegiate Ethos and UK Policy. *Cambridge Journal of Economics*, v. 27, p. 145-157, 2003.
- ATKINSON, Adele; BURGUESS, Simon; CROXSON, Bronwyn; GREGG, Paul; PROPPER, Carol; SLATER, Helen; WILSON, Deborah. Evaluating the Impact of Performance Related Pay for Teachers in England. *CMPO Working Paper*, n. 04/113, Dec. 2004.
- BARNEY, Jay B; HESTERLY, William. Economia das Organizações: Entendendo a Relação entre as Organizações e Análise Econômica. In: CLEGG, Stewart *et al.* *Handbook de Estudos Organizacionais: Ação e Análise Organizacional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2004. v. 3.
- BARTLETT, Will; ROBERTS, Jennifer A.; LE GRAND, Julian. *A Revolution in Social Policy: Quasi-Markets Reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press, 1998.
- BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. Assessment Reform Past, Present and Future. In: BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. *Assessment Reform in Education: Policy and Practice*. London: Springer, 2010.
- BRADLEY, Steve; TAYLOR, Jim. The Effect of the quasi-market on the efficiency-equity trade-off in the Secondary School Sector. *Bulletin of Economic Research*, London, v. 54, n. 3, p. 295-314, 2004.
- BROOKS, Richard; TOUGH, Sarah. Pupil Attainment: Time for a three Rs guarantee. *Institute for Public Policy Research*, Dec. 2006.
- BURGUESS, Simon; METCALFE, Paul. The Use of Incentives Schemes in the Public Sector and Private Sectors: Evidence of British Establishments. *CMPO Working Paper Series*, n. 00/15, Oct. 1999.
- BURGUESS, Simon; PROPPER, Carol. Performance Pay in the Public Sector: a Review of the Issues and Evidence. *CMPO Office of Manpower Economics*, Nov. 2007.
- BURGUESS, Simon; WILSON, Deborah; WORTH, Jack. A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting. *CMPO Working Paper Series*, n. 10/246., Oct. 2010.
- CARNOY, Martin; LOEB, Susanna. Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis Winter*, v. 24, n. 4, p.305-331, 2002.

- CHITTY, Clyde. *Education Policy in Britain*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- CUTLER, Tony; WAINE, Barbara. Rewarding Better Teachers. *Educational Management & Administration*, London, v. 27, n. 1, p. 55-70, 1999.
- \_\_\_\_\_. Not So Seamless? Performance Related Pay and Financial Control in English Schools. *Public Money & Management*, London, v. 25, p. 67-71, Jan. 2005.
- DATNOW, Amanda; PARK, Vicki. Conceptualizing Policy Implementation: Large-Scale Reform in an Era of Complexity. In: SYKES, Gary; SCHNEIDER, Barbara; PLANK, David N. *Handbook of Education Policy Research*. New York: Routledge Publishers, 2009.
- DFES; Higher Standards, Better Schools for All: More choice for Parents and Pupils. *Department for Education and Skills*. London: October, 2005.
- EDUCATION REFORM ACT. *Her Majesty's Stationery Office*. London, 1988.
- FARRELL, Catherine; MORRIS, Jonathan. Resigned Compliance: Teacher Attitudes Towards Performance Related Pay in Schools. *Educational Management Administration & Leadership*, London, v. 32, n. 1, p. 81-104, 2002.
- FUHRMAN, Susan H. *Form the Capital to the Classroom: Standards-based Reform in the States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- GLENNERSTER, Howard. United Kingdom Education 1997-2001. *Oxford Review of Economic Policy*, London, v. 18, n. 2, p. 120-136, 2002.
- GLENNERSTER, Howard. *Understanding the Finance of Welfare: What Welfare Costs and How to Pay for It*. Bristol: The Policy Press and Social Policy Association, 2007.
- GORARD, Stephen; TAYLOR, Chris; FITZ, John. Markets in Public Policy: the case of the United Kingdom Education Reform Act 1988. *International Studies in Sociology of Education*, v. 12, n. 1, p. 23-41, Dec. 2002.
- HANUSHEK, Eric A. The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, v. 113, p. 64-98, Feb. 2003.
- HANUSHEK, Eric A; RAYMOND, Margaret E. School Accountability ad Student Performance. *Regional Economics Development*, v. 2, n. 1, p.51-61, 2006.
- HOOD, Christopher. PETERS, Guy. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, July 2004.
- HOPKINS, David. Instructional Leadership and School Improvement. In: HARRIS, Alma; DAY, Christopher; HOPKINS, David. *Effective Leadership for School Improvement*. London: RoutledgeFalmer, 2003.
- JAMES, Chris; VINCE, Russ. Developing the Leadership Capability of Headteachers. *Educational Management & Administration*, v. 29, n. 3, p. 307-317, 2001.
- JAMES, Mary. Assessment for Learning: Research and Policy in the (Dis)United Kingdom. In: BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. *Assessment Reform in Education: Policy and Practice*. London: Springer, 2010.
- JOHNSON, Paul. Education Policy in England. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 20, n. 2, p. 173-197, 2004.

- KANE, Thomas J; STAIGER, Douglas O. The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures. *Journal of Economic Perspective*, v. 16, n. 4, p. 91-114, 2002.
- LE GRAND. *Motivation, agency, and public policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. London: Oxford, 2003.
- LEVACIC, Rosalind. *Local Management of Schools*. Bristol: Open University Press, 1995.
- LEVIN, Ben. Curriculum Policy and the Politics of What Should Be Learned in Schools. In: CONNELLY, Michael F. *The Sage Handbook of Curriculum and Instruction*. California: Sage Publications, 2008.
- LYNN, Laurence E. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For? *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, p. 215-234, Mar./Apr. 2001.
- MARROY, Christian. The New Regulations Forms of Educational Systems in Europe: towards a Post-bureaucratic Regime. In: SOGUEL, Nils C; JACCARD Pierre. *Governance and Performance of Education Systems*. Netherlands: Springer, 2008.
- MORTON, Susan. Education Policy. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, 2006.
- NEWTON, Paul E. The Reliability of Results from National Curriculum Testing in England. *Educational Research*, v. 51, n.2, p. 161-179, June 2009.
- OATES, Tim. Could do better: using international comparisons to refine the National Curriculum in England. *Cambridge Assessment*. University of Cambridge: Nov. 2010.
- POPHAM, James W. Standards-Based Education: Two Wrongs Don't Make a Right. In: MATHISON, Sandra; ROSS, Wayne E. *The Nature and Limits of Standard-Based Reform and Assessment*. New York: Teachers College Press, 2008.
- RAND EDUCATION. *What New York City's Experiment with Schoolwide Performance Bonuses Tells Us About Pay for Performance*. Disponível em: [www.rand.org](http://www.rand.org). Acesso em: 10 de julho de 2011.
- SAINT-MARTIN, Denis. The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France. *International Journal of Policy and Administration*, v. 11, n. 3, p. 319-356, July 1998.
- SCHMIDT, William; PRAWAT, Richard S. Curriculum coherence and national control of education: issue or non-issue. *Curriculum Studies*, v. 38, n. 6, p. 641-658, 2006. SOGUEL, Nils C; JACCARD Pierre. *Governance and Performance of Education Systems*. Netherlands: Springer, 2008.
- STOBART, Gordon. Determining Validity in National Curriculum Assessments. *Educational Research*, v. 51, n.2, p. 161-179, June 2009.
- SVARA, James H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, v. 61, n. 2, p. 215-234, Mar./Apr. 2001.
- WHETTON, Chris. A brief history of a testing time: national curriculum assessment in England 1989 – 2008. *Educational Research*, London, v. 51, n. 2, p. 137-159, June 2009.
- WHITTY, Geoff. Twenty Years of Progress? English Education policy 1988 to the Present. *Educational Management Administration & Leadership*, v. 36, n. 2, p. 165-184, Jan. 2008.

**Resumo – Resumen – Abstract****O Modelo Gerencial da Educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro***Maurício Almeida Prado*

A gestão do ensino básico na Inglaterra enfrentava fortes críticas desde a década de 1970. Havia uma série de dúvidas sobre a capacidade de o modelo inglês proporcionar educação pública de qualidade, capaz de sustentar a competitividade econômica do país. O modelo educacional neste período era pouco suscetível à prestação de contas no que se refere à qualidade, era majoritariamente analisado em termos dos montantes de recursos destinados à educação e excessivamente pautado pela autonomia pedagógica dos professores. Desde 1988, com a publicação do *Education Reform Act* (ERA), o sistema de educação básica na Inglaterra passou por uma reengenharia. O artigo tem por objetivo analisar as principais inovações implementadas e seus desdobramentos ao longo dos governos conservadores de Margaret Thatcher (1979 – 1990) e John Major (1990 – 1997), e dos governos trabalhistas de Tony Blair (1997 – 2007) e Gordon Brown (2007 – 2010). A relevância do tema está na discussão de uma das reformas educacionais mais influentes no mundo e na produção de *insights* sobre a temática de administração da educação no Brasil.

**Palavras-chave:** Nova Gestão Pública, reforma gerencial da educação, Inglaterra

**El Modelo Gerencial de la Educación: contribuciones de las experiencias de Inglaterra para el debate brasileño***Maurício Almeida Prado*

La gestión de la educación básica en Inglaterra se enfrentó fuertes críticas desde la década de 1970. Había una serie de dudas sobre la capacidad del modelo inglés proporcionar una educación de calidad capaz de sostener la competitividad económica del país. El modelo educacional inglés en este período era poco susceptible a una rendición de cuentas en relación a la calidad, era solamente analizado en términos de la suma de recursos destinados a la educación y excesivamente guiado por la autonomía pedagógica de los docentes. Desde 1988, con la publicación del *Education Reform Act* (ERA), el sistema de educación básica en Inglaterra ha sufrido un rediseño. El artículo tiene como objetivo analizar las principales innovaciones implementadas y su evolución durante los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher (1979 – 1990) y John Major (1990 – 1997), y los gobiernos trabajistas de Tony Blair (1997 – 2007) y Gordon Brown (2007 – 2010). El tema tiene relevancia para la discusión de una de las reformas educativas más influyentes en el mundo y para producir conocimientos sobre el tema de la gestión de la educación en Brasil.

**Palabras clave:** Nueva Gestión Pública, reforma gerencial en la educación, Inglaterra

**The Managerial Model of Education: contributions from the Experiences of England to Brazilian Debate***Maurício Almeida Prado*

The management of basic education in England has faced strong criticism since the 1970s. There was a lot of questions about the ability of the English model to provide a quality public education capable of sustaining the country's economic competitiveness. The English educational model in this period was slightly susceptible to accountability in terms of quality, mostly analyzed in terms of the amount of resources devoted to education and excessively guided by pedagogical autonomy of teachers. Since 1988, with the publication of the Education Reform Act (ERA),

the basic education system in England has undergone a redesign. The article aims to analyze key innovations implemented and its developments over the Conservative governments of Margaret Thatcher (1979 - 1990) and John Major (1990 - 1997) and Labour governments of Tony Blair (1997 - 2007) and Gordon Brown (2007 - 2010). The theme has relevance to a discussion of one of the most influential educational reforms in the world and to produce insights on the theme of education management in Brazil.

**Keywords:** New Public Management, managerial reform of education, England

---

Maurício Almeida Prado

Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (Ebape) da FGV/RJ. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em exercício na Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Contato: maupra@uol.com.br



# Cursos abiertos en línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento?

*Diego Ernesto Leal Fonseca*

## **Introducción**

En septiembre de 2009, en la línea de las experiencias desarrolladas por David Wiley, Alec Couros, Stephen Downes y George Siemens (descritas por Fini et al. (2008), Fini (2009) y Wiley y Hilton (2009) y (Couros, 2010)), el primer curso abierto en línea ofrecido en idioma español fue lanzado en Colombia. Este curso (llamado *e-Learning* – ELRN) hacía parte del programa de maestría en Informática Educativa en la Universidad de la Sabana (Bogotá, Colombia), e incluyó participantes matriculados formalmente y personas en modalidad abierta (quienes no pagan el curso y no reciben una certificación al final del mismo). A lo largo de 2010, tres nuevos cursos fueron ofrecidos, construyendo sobre las ideas de diseño instruccional y la infraestructura tecnológica utilizada en la primera experiencia: uno ofrecido por la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia), llamado Grupos, Redes y Comunidades (GRYC); una nueva oferta de *e-Learning* en la Universidad de la Sabana durante el primer semestre de 2010

y un curso nuevo llamado “Docencia en ambientes de aprendizaje apoyados en TIC” (DocTIC), ofrecido por la Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia) entre julio y septiembre de 2010.

Los cursos están basados en el uso de blogs para la escritura reflexiva y están apoyados en una infraestructura tecnológica diseñada para ser pública, replicable y gratuita, intentando involucrar en la experiencia aquellas herramientas tecnológicas que ya hacen parte de la práctica cotidiana de los participantes. El entorno tecnológico propuesto, en conjunto con el tipo de actividades planteadas, expone a los participantes a problemáticas asociadas con la gestión personal del conocimiento, y les permite avanzar en el reconocimiento tanto de su ambiente personal de aprendizaje como de estrategias para gestionarlo.

### Antecedentes

Los cursos abiertos en línea son una práctica reciente, que construye sobre el trabajo desarrollado en el tema de Recursos Educativos Abiertos (OER, por sus siglas en inglés). Las iniciativas de OER se refieren con frecuencia a la producción, publicación y almacenamiento de contenidos y solo en los últimos años han empezado a aparecer otras experiencias que tratan de ir más allá de la mera provisión de materiales educativos, generando apertura en algunos servicios académicos y de enseñanza. Wiley y Hilton (2009) hacen un recorrido por las diversas formas en las que la noción de “apertura” (entendida como calidad de “abierto”) se refleja en algunas instituciones educativas actuales y señalan una práctica emergente a la cual llaman “enseñanza abierta” (*open teaching*), un esquema en el cual:

“los profesores publican los materiales de su curso en línea bajo una licencia abierta antes del inicio del curso, e invitan a otros por fuera de su universidad a participar en el curso junto a los “estudiantes oficiales” del mismo. En muchos casos, todos los estudiantes (tanto los que pagan una matrícula como los informales) publican su trabajo en blogs accesibles públicamente para crítica y discusión por parte de todo el grupo”. (WILEY y HILTON, 2009).

Los ejemplos de ese tipo de práctica, aunque recientes, han abierto nuevas áreas de interés que apenas empiezan a ser exploradas. En septiembre de 2008, Stephen Downes y George Siemens ofrecieron por primera vez un curso masivo abierto en línea (llamado en inglés *Massive Online Open Course – MOOC*), en el cual se abordaron, desde el mismo diseño, algunos aspectos puntuales de lo que significa la oferta masiva de una experiencia de enseñanza abierta. El curso, llamado Conectivismo y Conocimiento Conectivo (CCK, por sus siglas en inglés), no solo evidenció la importancia de contar con mecanismos que permitieran identificar, agregar y redistribuir el trabajo desarrollado por los participantes en un curso de ese tipo, sino que mostró algunas implicaciones tanto para estudiantes como para docentes al desarrollar su labor en un entorno abierto.

La tecnología utilizada en este tipo de cursos abiertos ha sido descrita por Fini et al. (2008), Fini (2009) y Mak et al. (2010). Couros (2010) realiza un análisis de las razones que soportan la tecnología seleccionada, la cual consiste esencialmente de:

- Programa / Actividades: Publicadas en plataformas wiki públicas o de instalación propia.

- Reflexión individual: Los participantes publican sus contribuciones en *blogs* alojados en servicios públicos.

- Comunicación asincrónica: Comunicación centralizada es llevada a cabo mediante listas de correo (mediante servicios como Google Groups) o foros de discusión (habilitados en instalaciones de Moodle).

- Comunicación sincrónica: Los participantes se reúnen periódicamente en sesiones magistrales o de seguimiento, usando plataformas de conferencia web como WizIQ, DimDim o Elluminate.

- Compilación de recursos: Los enlaces relevantes para los cursos son compilados por todos los participantes mediante el uso de etiquetas específicas en servicios públicos como Delicious o Diigo.

En los primeros cursos abiertos ofrecidos en Norte América, la comunicación asincrónica centralizada fue importante dado que no se contaba con herramientas que permitieran acceder de manera sencilla al contenido (entradas y comentarios) disperso en los blogs de los participantes. En algunos casos, los instructores usaban archivos OPML para facilitar el proceso de agregación de los blogs de los participantes, solución que hace necesario que los participantes estén familiarizados con el uso de agregadores RSS (como Google Reader) y que la consulta de este tipo de fuentes haga parte de sus hábitos de consumo de información.

Con la intención de ofrecer una alternativa a esta situación, el curso CCK de 2008 hizo uso por primera vez de una plataforma de agregación y redistribución de información, que recopilaba las entradas generadas en los blogs de los participantes y ofrecía la posibilidad de suscribirse a un correo electrónico diario que resumía la actividad ocurrida a lo largo del curso. Esta

plataforma, desarrollada por Stephen Downes y llamada gRSShopper, es un aplicación de código abierto escrita en Perl que, una vez instalada en un servidor, permite realizar agregación de información proveniente de Feeds RSS y otras fuentes. La redistribución se realiza a través de mensajes diarios de correo electrónico, que pueden incluir sugerencias de los facilitadores del curso, así como enlaces a los diversos espacios disponibles.

***“El entorno tecnológico propuesto, en conjunto con el tipo de actividades planteadas, expone a los participantes a problemáticas asociadas con la gestión personal del conocimiento...”***

En otros cursos han sido exploradas otras soluciones tecnológicas. En el curso *Futures of Education*, ofrecido entre abril y junio de 2010 por Dave Cormier y George Siemens, fue utilizada una instalación propia del sistema de gestión de contenidos Drupal, que ofrecía blogs y foros de discusión internos para los participantes, pero sin incluir un correo automático diario. Por otro lado, Stephen Downes y Rita Kop,

en el curso *Critical Literacies*, ofrecido entre mayo y junio de 2010, hicieron uso de Moodle como plataforma de publicación de actividades y discusiones centralizadas, y de gRSShopper para agregar y redistribuir a través de correo electrónico las entradas de blogs (tal como se hizo en las ediciones de CCK de 2008 y 2009).

En Iberoamérica, hasta septiembre de 2009 no se encontraban experiencias documentadas de este tipo. Aunque existen experiencias de uso de blogs en educación superior, estas son desarrolladas con frecuencia dentro de sistemas de gestión del aprendizaje (LMS, por sus siglas en inglés) y no abordan el problema de la agregación y redistribución automática de información producida en la red abierta. Aunque algunas de ellas hacen uso de materiales que podrían ser catalogados como Recursos Educativos Abiertos, no se encuentran ejemplos de enseñanza abierta, en los términos descritos por Wiley y Hilton (2009).

### Definición del problema

El punto de partida de este trabajo es la pregunta de cómo llevar a cabo una experiencia local en la línea de los cursos abiertos realizados por Wiley, Courous, Downes o Siemens, tomando en cuenta tanto restricciones locales como algunas limitaciones prácticas de esas experiencias.

Como ha sido indicado, en algunos casos el esquema es completamente distribuido, lo que torna dispendioso el monitoreo de las conversaciones que ocurren en los blogs de los participantes. En otros casos, la tecnología usada para realizar la agregación y redistribución de información, a pesar de estar disponible para cualquier persona, requiere contar con un servidor propio en el cual instalarla y tener un alto nivel de habilidad técnica. Esto limita las posibilidades

de reutilización de tal tecnología por parte de docentes que puedan estar interesados en emular este tipo de prácticas.

En consecuencia, cabe preguntarse si es posible ‘replicar’ una plataforma de agregación y redistribución (similar a gRSShopper) usando herramientas públicas (esto es, que no requieran alojamiento propio), que pueda ser replicada o utilizada posteriormente de manera libre.

Pero los aspectos interesantes de la situación no son solo de tipo técnico. Abrir la experiencia de aprendizaje a cualquier participante genera preguntas importantes: ¿la presencia de los participantes en modalidad abierta es la misma, en términos de volumen, de las experiencias existentes?, ¿qué efectos tiene en los participantes en modalidad formal?, ¿enriquece el proceso de aprendizaje?

En relación con lo anterior, un aspecto motivador parte de la siguiente observación: por fuera de los ambientes educativos formales y de ciertos espacios corporativos, el uso de los sistemas de gestión de aprendizaje (LMS, por sus siglas en inglés) es bastante limitado, y en ocasiones, nulo. El ecosistema de información que los estudiantes actuales enfrentan y enfrentarán es crecientemente desestructurado y distribuido, por lo cual resulta importante ir más allá del ambiente de organización simulado por un LMS, para proponer experiencias que permitan a los participantes vivir de primera mano el entorno de información emergente, mientras desarrollan habilidades para desempeñarse en él de manera efectiva.

### Intenciones de diseño

El diseño tecnológico propuesto intenta dar una respuesta a las cuestiones identificadas arriba, facilitando la

reutilización y replicación por parte de cualquier participante en un curso dado. Esto significa evitar herramientas pagas, así como soluciones que requieran alojamiento personal. Adicionalmente, pretende estimular el acceso al contenido del curso a través de correo electrónico, pero conservando otras opciones que pueden ser útiles para usuarios con más experiencia. Siguiendo las ideas de “apertura” expresadas por Wiley y Hilton (2009), las herramientas usadas deberían no solo facilitar el acceso, sino la obtención y redistribución pública de información. Por esta razón, aplicaciones como Moodle o plataformas de redes sociales como Facebook fueron descartadas.

Desde el punto de vista del aprendizaje, en el diseño se han tenido en cuenta un conjunto de principios que se resumen en la palabra AIDA, que a su vez son las cuatro condiciones propuestas por Downes (2009) para una red de conocimiento conectivo:

- *Autonomía:* Cada participante tiene poder de decisión sobre el nivel de desarrollo, énfasis y objetivos específicos de aprendizaje, así como en el monitoreo y evaluación de los mismos. Su participación responde a un interés personal, autónomo, y refleja una posición personal en los temas y actividades desarrollados. Se estimula la generación de criterio propio a partir de la exploración de relaciones entre los conceptos y el entorno de práctica de cada participante, en lugar de simplemente replicar ideas existentes.

- *Interacción:* Los procesos de aprendizaje y construcción se producen en la interacción con otras personas, medios y recursos. La interacción con otros aprendices es un aspecto fundamental para la ampliación de la red personal de

aprendizaje y la apropiación de nuevos conceptos y herramientas, así como para la emergencia de comunidades de interés específico. A lo largo de la experiencia se proponen patrones de comunicación variados, mediante los cuales se genera nuevo aprendizaje, esto es, nuevos patrones de significado (SUCHMAN, 2002; STACEY, 2003; STANLEY, 2009). La interactividad se refiere, entonces, al proceso social y no a las características técnicas de los materiales utilizados.

- *Diversidad:* La diversidad de enfoques, fuentes y modelos se articula con el reconocimiento de la diversidad de los participantes, abriendo espacios que permitan la exploración de intereses específicos. Se promueve la participación de personas de distintos lugares, de distintos entornos, con diferentes puntos de vista, que pueden entrar y salir cuando lo deseen. La variedad de perspectivas busca aumentar las oportunidades para que nuevas asociaciones se formen y se reproduzcan en nuevos patrones de significado (SUCHMAN, 2006; R. JONES, 2009).

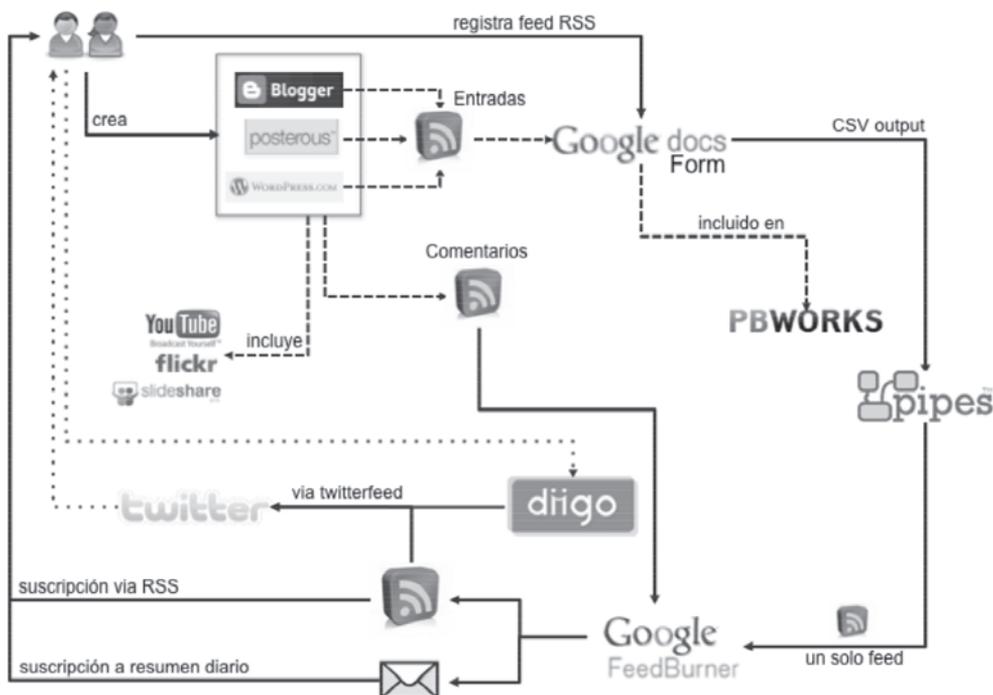
- *Apertura:* Tanto en el acceso a contenidos como a actividades, se busca la inclusión de un espectro amplio de puntos de vista que enriquezcan la perspectiva de los participantes. No se trata solo del reconocimiento de la diversidad, sino de la creación de estrategias que hacen posible su inclusión en la red. En otros sentidos de la “apertura”, en la medida de lo posible se opta por la utilización y generación de Recursos Educativos Abiertos como materiales de apoyo, y se permite la entrada de participantes en modalidades abiertas.

Adicionalmente, al concebir el aprendizaje como foco de todas las acciones propuestas y al partir del reconocimiento de que todos somos aprendices, se generan

ambientes que replantean el rol docente. En este sentido, la facilitación está basada en el modelamiento cognitivo (BANDURA, 1986), como estrategia que permite hacer visible para los participantes el tipo de uso

## Solución propuesta

A continuación se describe la solución tecnológica implementada, ilustrada en la Figura 1:



<http://diegoleal.org>

**Figura 1: Solución tecnológica implementada**

que puede hacerse de la tecnología, así como algunas de las formas en las cuales se redefine y descentraliza el rol del facilitador en un entorno en red. El modelamiento busca estimular a los participantes a atreverse a poner en marcha sus propios experimentos con el uso de la tecnología, a partir de lineamientos prácticos. Igualmente, la facilitación promueve una pedagogía participativa, en la que los participantes son actores activos en la construcción de un currículo relevante para sus posibilidades y necesidades particulares.

Cada participante creó al inicio del curso un blog personal en cualquiera de los servicios públicos disponibles para este fin, tales como Blogger o Wordpress. En algunos casos, los participantes usaron blogs existentes. Estos eran las principales fuentes de información y, una vez creados, tenían que ser registrados en un formulario de Google Docs (GDocs), que se encontraba incrustado en el wiki del curso – publicado en PBworks.

La información del formulario se conectaba con Yahoo Pipes a través de la utilidad de exportación en formato CSV

de GDocs – usando ideas propuestas por Hirst (2008). Dentro de Yahoo Pipes se procesaba la información contenida en el formulario, compilando los diversos *feeds* registrados y generando como producto un único *feed*, que incluía la información producida por todos los participantes. Este *feed* era procesado por Google Feedburner, con lo cual se habilitaba la posibilidad de hacer suscripciones por correo electrónico.

Esto permite que los participantes tengan la opción de suscribirse al contenido del curso a través de RSS solo si desean hacerlo, pues cuentan con la alternativa de hacerlo por correo electrónico, recibiendo un mensaje diario con una compilación de los *posts* generados durante el día anterior. Los comentarios realizados en los blogs de los participantes también son recopilados en un único *feed*, que permite las mismas opciones de suscripción mencionadas.

El proceso era transparente para los participantes, quienes solamente tenían que contar con un blog en el cual publicaban su producción en el curso, y suscribirse a los resúmenes de entradas y comentarios para realizar el seguimiento al trabajo de todo el grupo. Adicionalmente, los participantes hacían uso de grupos creados en Diigo –una plataforma de marcadores sociales– para compilar recursos relacionados con los temas de los distintos cursos.

Esta solución no limita lo que usuarios más avanzados pueden hacer, pues los blogs pueden incluir, a través de incrustación, contenido publicado en otros servicios – como Slideshare, YouTube o Flickr. Además, los *feeds* generados eran conectados a través de Twitterfeed a un usuario de Twitter creado para el curso, que publica en “tiempo real” no solo la información proveniente de los *feeds*, sino también el material compilado en el grupo de Diigo. Esto permite a participantes con hábitos de consumo de información

diferentes recibir información según sus preferencias y hábitos personales.

En síntesis, siguiendo la línea de los cursos de Wiley, Couros, Downes y Siemens, se usa un wiki como plataforma para publicar las actividades semanales del curso. Los blogs son la principal herramienta de reflexión y publicación para los estudiantes, así como el lugar en donde se llevan a cabo discusiones asincrónicas descentralizadas. Los recursos son compilados en Diigo, y semanalmente

***“Adicionalmente, al concebir el aprendizaje como foco de todas las acciones propuestas y al partir del reconocimiento de que todos somos aprendices, se generan ambientes que replantean el rol docente.”***

se llevan a cabo sesiones sincrónicas en plataformas como Elluminate o WizIQ. Así, el problema de la agregación y redistribución se resuelve con una combinación de Google Docs, Yahoo Pipes y Google Feedburner.

### **Algunos resultados obtenidos**

La solución descrita empezó a ser utilizada en septiembre de 2009, y hasta 2010

fue puesta a prueba con cuatro grupos diferentes. La tabla 1 muestra el resumen de participación en los cursos realizados hasta 2010.

Vale la pena recordar que el esquema de los cursos hace posible que existan participantes que se suscriben a la información de un curso dado, aunque no participen de manera activa en él.

La tabla 2 muestra el resumen de suscripciones a los *feeds* usados en los diversos cursos.

Es importante aclarar que el primer dato indica el promedio de suscriptores a lo largo de la existencia de la suscripción, mientras que el número máximo se refiere

al pico de suscripciones alcanzado durante este período. Nótese además que no se está diferenciando entre las dos ofertas de ELRN, pues los participantes pueden activar o cancelar su suscripción en cualquier momento. Por eso la última columna se refiere a los suscriptores por correo electrónico activos en el momento de la escritura de este documento.

Aunque estos datos pueden ser ilustrativos, es mucho más interesante observar el tipo de interacciones que son generadas a partir de la interacción que realizan los participantes en sus blogs personales. La figura 2 muestra, a modo de ejemplo, el grafo que representa los

Curso	Inscritos			Terminaron el curso / Activos		
	Total	M. Formal	M. Abierta	Total	M. Formal	M. Abierta
ELRN09	44	13	31	16	12	4
GRYC10	41	7	34	10	7	3
ELRN10	43	14	29	14	10	4
DOCTIC10	18	25	93	29	25	4
<b>Total</b>	<b>246</b>	<b>59</b>	<b>187</b>	<b>69</b>	<b>54</b>	<b>15</b>

Tabla 1: Resumen de participación en los cursos ofrecidos

Feed	Suscriptores		
	Promedio	Nº máximo	Correo electrónico (a 04/08/2010)
ELRN-Entradas	33	48	20
ELRN-Comentarios	7	17	3
GRYC-Entradas	27	49	17
GRYC-Comentarios	8	18	7
DocTIC-Entradas	35	96	23
DocTIC-Entradas	35	96	23
DocTIC-Comentarios	24	76	14

Tabla 2: Estadísticas de suscripción generadas por Feedburner

comentarios en los blogs de los participantes del curso DocTIC:

En este diagrama, los cuadros morados representan a participantes en modalidad formal; los círculos azules a participantes en modalidad abierta; y los

aparecen, y sugieren posibles intervenciones desde el punto de vista de la facilitación. Adicionalmente, esta representación permite evidenciar el impacto de los participantes en modalidad abierta. Basta con eliminar los círculos y trapecoides, junto con las líneas que

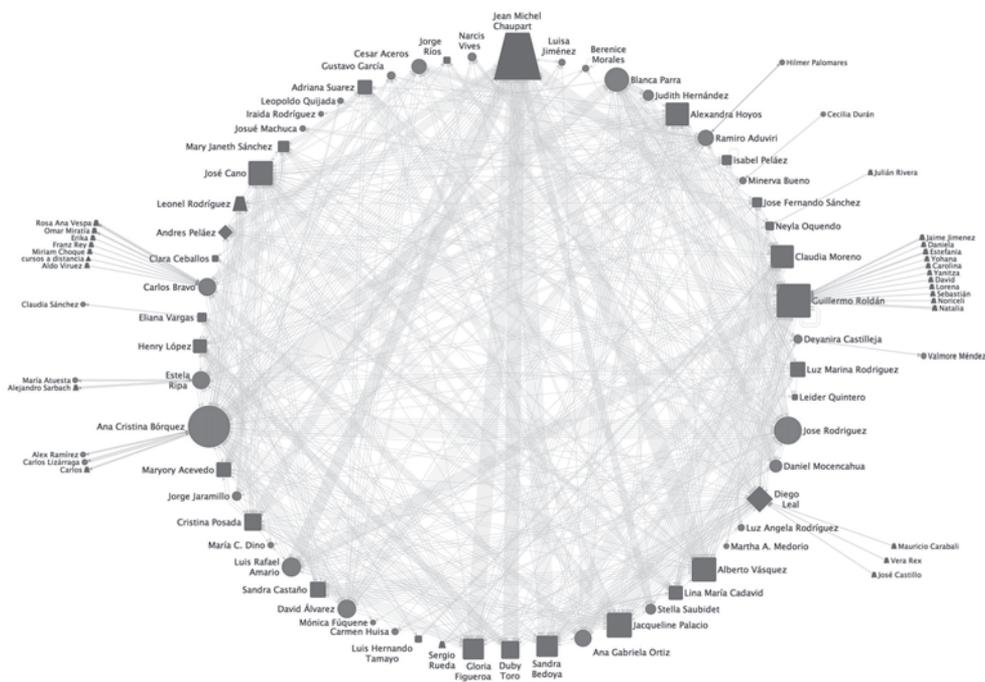


Figura 2: Grafo de conversación en el curso DocTIC

trapezoides rojos a personas que realizaron comentarios en los blogs de los participantes en el curso, pero sin contar con uno propio. Los facilitadores están representados con rombos morados. El tamaño de cada nodo es relativo a su visibilidad en la red (incluyendo tanto los comentarios realizados como los recibidos), y cada línea representa un mensaje dirigido de una persona a otra.

Como puede observarse, este tipo de representación permite identificar rápidamente patrones de interacción emergente que abren preguntas respecto a las razones por las cuales

representan sus comentarios, para notar la gran riqueza que agrega a la experiencia de aprendizaje la presencia de unas pocas personas en modalidad abierta.

### Un panorama más amplio

Al mirar más allá del simple uso de las herramientas tecnológicas en el contexto de los cursos abiertos, se encuentran relaciones interesantes entre la experiencia descrita y el desarrollo de habilidades de gestión personal del conocimiento por parte de los participantes.

Es importante aclarar desde qué perspectiva estamos usando esta expresión. La gestión personal del conocimiento (PKM, por sus siglas en inglés) es una línea de pensamiento en el área de la gestión de conocimiento (KM, por sus siglas en inglés), enfocada en “ayudar a los individuos a ser más efectivos en ambientes personales, organizacionales y sociales” (GORMAN & PAULEEN, 2010) y que da énfasis a lo individual, buscando un equilibrio con los enfoques tradicionales de KM que están más centrados en lo organizacional (GORMAN & PAULEEN, 2010). Uno de los acercamientos a la gestión personal del conocimiento la describe como “un marco conceptual para organizar e integrar información que, como individuos, sentimos que es importante y se convierte en parte de nuestra base de conocimiento personal. Provee una estrategia para transformar lo que serían piezas aleatorias de información en algo que puede ser sistemáticamente aplicado y que expande nuestro conocimiento personal” (FRAND & HIXON, 1999). La relevancia del enfoque de PKM radica en que, como lo indica Barth (2004), el área de gestión del conocimiento “no puede tener éxito a menos que cada trabajador del conocimiento tome responsabilidad personal por lo que él o ella sabe y lo que no sabe”.

También resulta relevante aclarar que, en línea con las críticas de Wilson (2002), no estamos usando aquí “conocimiento” como sinónimo de “información”. Por el contrario, se parte del reconocimiento de que la gestión personal de conocimiento solo es posible “a través de su expresión en información. No hay gestión de conocimiento excepto a través de la gestión de información” (W. JONES, 2010).

Con eso dicho, aunque los cursos abiertos descritos desarrollan temáticas diferentes, una actividad que tienen en

común es la invitación a reconocer el ambiente personal de aprendizaje (PLE, por sus siglas en inglés) al inicio y al final del curso. Este reconocimiento se realiza a través de un diagrama, el cual puede incluir los espacios físicos en los cuales se produce aprendizaje, las personas con las cuales (y de las cuales) se aprende, los medios usados para acceder a información relevante y las herramientas usadas para compilar la información o interactuar con otros (LEAL, 2011).

Identificar los espacios, personas, medios y herramientas en los que, con los que y de los que se aprende es un primer paso para hacer conciencia respecto a los mecanismos mediante los cuales el conocimiento personal es construido a partir de información y expresado, igualmente, a través de información. El reconocimiento del ambiente personal de aprendizaje hace posible identificar oportunidades de ampliación de los medios de acceso a información, así como avanzar en la diversificación de fuentes de información y evidenciar mecanismos para publicar información e interactuar con otros. Los dos procesos globales, indispensables para hablar de gestión personal de conocimiento, pueden ser representados visualmente, facilitando la identificación de posibilidades de enriquecimiento tanto de fuentes como de medios, espacios y personas.

Pero no se trata solamente de la representación. El proceso de creación de información es fundamental para evidenciar parte del conocimiento existente en cada individuo. La tarea de re-significación involucrada en la creación de información es clave para afianzar el aprendizaje y poner a prueba el propio conocimiento.

Esta es la razón por la cual en estos cursos cada participante cuenta con un blog,

que constituye un espacio personal en el cual puedan hacerse evidentes las comprensiones adquiridas a partir de las actividades realizadas. El blog se convierte en una herramienta de reflexión crítica (PERSCHBACH, 2006; YANG, 2009) y en un registro tangible de la evolución del pensamiento de cada participante, que da cuenta del aprovechamiento individual de la experiencia de aprendizaje.

Esto contrasta con lo que ocurre en un foro de discusión típico, en donde uno de los riesgos más frecuentes es que un único participante “secuestre el diálogo”, esto es, acapare la discusión (COLLISON, ELBAUM, HAAVIND, & TINKER, 2000). Dado que los foros de discusión habitualmente proponen una conversación que busca alcanzar una conclusión o, por lo menos, converger hacia un conjunto de conclusiones, los argumentos pueden agotarse rápidamente, con lo que diversos participantes pueden terminar “ocultos” tras las ideas de otros. Para el caso de los cursos descritos, la naturaleza personal de los blogs hace que cada participante tenga que involucrarse con las actividades propuestas y el contenido subyacente, y registrar sus comprensiones personales – evidencia del conocimiento generado en la interacción con la información disponible –, no para que otras personas las lean, sino como un medio de evidenciar el pensamiento en un punto del tiempo, como una forma de “saber lo que se sabe”, un elemento clave de la gestión personal de conocimiento (W. JONES, 2010).

De manera deliberada, el conjunto de herramientas utilizado expone a los participantes a los retos de enfrentar altos volúmenes de información distribuida, y los obliga a desarrollar estrategias de filtrado, valoración y organización de la misma, desde una perspectiva de construcción activa del significado a un nivel personal. Vale la pena

destacar que, aunque estas tareas no son un objetivo de los distintos cursos (pues su enfoque temático es otro), el entorno tecnológico seleccionado las convierte en parte integral de la experiencia.

## Discusión

Tal vez la limitación más importante de esta propuesta es a la vez una de sus ventajas: depende completamente de

***“El reconocimiento del ambiente personal de aprendizaje hace posible identificar oportunidades de ampliación de los medios de acceso a información...”***

servicios en línea provistos por terceros. Cualquier cambio futuro al motor de Yahoo Pipes, o cualquier cambio de políticas de uso en cualquiera de los servicios utilizados podría llevar a una suspensión – o incluso a una interrupción definitiva – de los servicios de agregación.

La experiencia, sin duda, hace evidente la gran conveniencia de los LMS, pues son sistemas que facilitan enormemente la labor

de registro, organización y gestión de la información. No obstante, sirve como una demostración de la forma en la cual la tecnología puede ser articulada para facilitar el seguimiento en un ambiente de información distribuido y desestructurado, en donde cada participante tiene un mayor nivel de control sobre su propia información y desarrolla habilidades de gestión personal de la misma. Es claro que, en su estado actual, todavía existen obstáculos para otros docentes interesados en explorar la práctica de la enseñanza abierta, lo que genera dudas respecto al potencial de crecimiento de estas experiencias.

Con eso dicho, existe aquí una oportunidad clara de desarrollar nuevas plataformas que habiliten procesos sencillos de agregación y redistribución de información, y que sean fácilmente reutilizables. El enfoque descrito en este artículo, así como diseños conceptuales, como EduFeedr (PÓLDOJA, 2009) y gRSShooper, son un punto de partida en esta exploración. En conjunto con una capa de herramientas de análisis, tales plataformas pueden convertirse en una alternativa razonable a los LMS para algunos docentes.

Finalmente, vale la pena retomar uno de los argumentos mencionados anteriormente: sin importar el área de conocimiento o de práctica profesional, cuando se sale del entorno protector que representa un LMS es poco probable encontrar un único lugar en el que alguien recomienda qué recursos leer, o donde alguien evalúa y provee retroalimentación constante. Si un curso –y en consecuencia, una institución educativa– pretende reflejar el entorno actual de información y tecnología, no es solo deseable, sino necesario exponer a los estudiantes a este tipo de entorno, para desarrollar habilidades de gestión de la información y el conocimiento a nivel personal.

## Prospectiva

La experiencia descrita abre algunas preguntas y posibilidades interesantes. Hay implicaciones interesantes cuando empieza a pensarse en mayor escala. Por ejemplo, ¿qué significaría que un esquema como este fuera implementado a nivel de un programa académico completo? ¿Qué pasaría si todo el material producido fuese agregado en otro tipo de plataformas y redistribuido de manera mucho más personalizada? ¿Podría esta ser una alternativa descentralizada a un LMS, enfocada en otro tipo de seguimiento y más enfocada en las interacciones? Estas son solo algunas de las preguntas que esta experiencia abre para el futuro inmediato.

Durante 2011 la experiencia ha sido llevada a una segunda etapa, realizada con el Centro Ceibal para el apoyo a la educación de la niñez y la adolescencia (Uruguay), y titulada “Aprendizaje en Red con uso de TIC” (ArTIC). ArTIC es un curso de formación docente no formal, que combina actividades en línea con encuentros presenciales al inicio y al final del proceso. Estos encuentros presenciales, desarrollados usando la metodología documentada por Leal (2010, 2011), definen como hilo conductor del proceso la caracterización y enriquecimiento del Ambiente Personal de Aprendizaje de cada participante, como mecanismo para fortalecer las habilidades de uso personal de la tecnología.

Aunque esta experiencia se encuentra en progreso, es posible indicar que al modelar presencialmente nuevas formas de organización y comunicación, las actividades en línea (similares a las realizadas en los cursos descritos en este documento) adquieren un carácter diferente y permiten a los participantes construir rápidamente significados

personales que exceden los objetivos formales del curso. Este formato híbrido genera nuevas preguntas respecto al impacto que procesos de corta duración pueden tener en la actitud y habilidad de

las personas frente a los desafíos del uso de la tecnología y su papel en la gestión personal del conocimiento.

(Artigo recebido em outubro de 2011. Versão final em outubro do mesmo ano).

---

## Referencias bibliográficas

- BANDURA, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- BARTH, S. (2004). Self-organization: taking a personal approach to KM. In M. Rao (Ed.), *Knowledge Management Tools and Techniques: Practitioners and Experts evaluate KM solutions*. BUTTERWORTH-HEINEMANN. Retrieved from <http://www.knowledgeboard.com/download/3285/pkm-chapter-stevebarth.pdf>
- COLLISON, G., ELBAUM, B., HAAVIND, S., & TINKER, R. (2000). *Facilitating Online Learning: Effective Strategies for Moderators*. Madison, WI, USA: Atwood Publishing.
- COUROS, A. (2010). Developing Personal Learning Networks for Open and Social LEARNING. In G. VELETSIANOS (Ed.), *Emerging Technologies in Distance Education* (p. 109-128). Athabasca University Press. Retrieved from [http://www.aupress.ca/books/120177/ebook/06\\_Veletsianos\\_2010-Emerging\\_Technologies\\_in\\_Distance\\_Education.pdf](http://www.aupress.ca/books/120177/ebook/06_Veletsianos_2010-Emerging_Technologies_in_Distance_Education.pdf)
- DOWNES, S. (2009). Learning Networks and Connective Knowledge. In H. H. Yang & S. C.-Y. Yuen (Eds.), *Collective Intelligence and E-Learning 2.0: Implications of Web-Based Communities and Networking* (pp. 1-26). Information Science Reference.
- FINI, A. (2009). The Technological Dimension of a Massive Open Online Course: The Case of the CCK08 Course Tools. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 10(5). Retrieved from <http://www.irrod.org/index.php/irrod/article/view/643>
- FINI, A., FORMICONI, A., GIORNI, A., PIRRUCCELLO, N., SPADAVECCHIA, E., & ZIBORDI, E. (2008). IntroOpenEd 2007: an experience on Open Education by a virtual community of teachers. *Journal of e-Learning and Knowledge Society*, 4(1), 231-239.
- FRAND, J., & HIXON, C. (1999, December). Personal Knowledge Management: Who, What, Why, When, Where, How? Retrieved from <http://www.anderson.ucla.edu/faculty/jason.frand/researcher/speeches/PKM.htm>
- GORMAN, G. E., & PAULEEN, D. (2010). The nature and value of personal knowledge management. In D. Pauleen & G. E. Gorman (Eds.), *Personal knowledge management: individual, organizational and social perspectives*. Londres: Gower.
- HIRST, T. (2008, October 14). Data Scraping Wikipedia with Google Spreadsheets. *OUseful.Info, the blog...* Retrieved December 20, 2009, from <http://blog.ouseful.info/2008/10/14/data-scraping-wikipedia-with-google-spreadsheets/>
- JONES, R. (2009). Personal knowledge management through communicating. *Online Information Review*, 33(2), 225-236.

- JONES, W. (2010). No knowledge but through information. In D. Pauleen & G. E. Gorman (Eds.), *Personal knowledge management: Individual, organisational and social perspectives*. Farnham: Gower. Retrieved from <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/3062/2600>
- LEAL, D. (2010). Aprendizaje en un mundo conectado: Cuando participar (y aprender) es “hacer click”. In A. Piscitelli (Ed.), *El Proyecto Facebook y la posuniversidad: Sistemas operativos sociales y entornos abiertos de aprendizaje* (pp. 163-182). Madrid: Editorial Ariel/Fundación Telefónica. Retrieved from [http://www.fundacion.telefonica.com/debateyconocimiento/eventos/eventos/2010/mayo/pdf/EVEN\\_DYC\\_ESP\\_E1%20proyecto%20Facebook\\_y\\_la\\_posuniversidad\\_07\\_05\\_10.pdf](http://www.fundacion.telefonica.com/debateyconocimiento/eventos/eventos/2010/mayo/pdf/EVEN_DYC_ESP_E1%20proyecto%20Facebook_y_la_posuniversidad_07_05_10.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2011). EduCamp Colombia: Social networked learning for teacher training. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 12(3). Retrieved from <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/884/1677>
- MAK, S. F. J., WILLIAMS, R., & MACKNESS, J. (2010). Blogs and Forums as Communication and Learning Tools in a MOOC. In L. Dirckinck-Holmfeld, V. Hodgson, C. Jones, M. de Laat, D. McConnell, & T. Ryberg (Eds.), *Proceedings of the 7th International Conference on Networked Learning 2010*. Presented at the International Conference on Networked Learning 2010, Aalborg, Denmark. Retrieved from <http://www.lancs.ac.uk/fss/organisations/netlc/past/nlc2010/abstracts/PDFs/Mak.pdf>
- PERSCHBACH, J. (2006). *Blogging: An inquiry into the efficacy of a Web-based technology for student reflection in community college computer science programs* (Ph.D.). NOVA SOUTHEASTERN UNIVERSITY. Retrieved from <http://gradworks.umi.com/32/06/3206012.html>
- PÖLDOJA, H. (2009). EduFeedr – Redesigning the Feed Reader for an Open Education. *Proceedings of the Open 2009 Symposium*. Helsinki, Finland. Retrieved from <http://www.scribd.com/doc/22965114/EduFeedr-%E2%80%94-Redesigning-the-Feed-Reader-for-an-Open-Education>
- STACEY, R. (2003). Learning as an activity of interdependent people. *The Learning Organization*, 10(6), 325-331.
- STANLEY, D. (2009). Complex Responsive Processes: An Alternative Interpretation of Knowledge, Knowing, and Understanding. *Complicity: An International Journal of Complexity and Education*, 6(2). Retrieved from <http://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/complicity/article/view/8812/7132>
- SUCHMAN, A. (2002). An Introduction to Complex Responsive Process: Theory and Implications for Organizational Change Initiatives. Retrieved from [http://www.rhcweb.com/Portals/0/Files/Intro\\_to\\_CRP\\_and\\_implications\\_for\\_org\\_change.pdf](http://www.rhcweb.com/Portals/0/Files/Intro_to_CRP_and_implications_for_org_change.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2006). A New Theoretical Foundation for Relationship-centered Care: Complex Responsive Processes of Relating. *Journal of General Internal Medicine*, 6(S1), S40-S44. doi:10.1111/j.1525-1497.2006.0308.
- WILEY, D., & HILTON III, J. (2009). Openness, Dynamic Specialization, and the Disaggregated Future of Higher Education. *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 10(5). Retrieved from <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/768>

WILSON, T. D. (2002). The nonsense of “knowledge management.” *Information Research*, 8(1). Retrieved from <http://InformationR.net/ir/8-1/paper144.html>

Yang, S.-H. (2009). Using Blogs to Enhance Critical Reflection and Community of Practice. *Educational Technology & Society*, 12(2), 11-21.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Cursos abertos *on-line*: um cenário para a gestão pessoal do conhecimento?**

*Diego Ernesto Leal Fonseca*

A partir de uma discussão dos antecedentes e características dos cursos *on-line*, este artigo descreve uma solução tecnológica de apoio à realização deste tipo de curso, baseada no uso de ferramentas públicas e de uso gratuito (isto é, que não requerem instalação em um servidor próprio). Esta é uma prova de conceito que busca evidenciar as possibilidades e obstáculos associados à oferta deste tipo de prática educativa em um contexto latino-americano.

**Palavras-chave:** educação aberta; cursos abertos on-line; gestão pessoal do conhecimento

### **Cursos abiertos en línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento?**

*Diego Ernesto Leal Fonseca*

A partir de una discusión de los antecedentes y características de los cursos abiertos en línea, este artículo describe una solución tecnológica de apoyo a la realización de este tipo de cursos, basada en el uso de herramientas públicas y de uso gratuito (esto es, que no requieren instalación en un servidor propio). Esta es una prueba de concepto que busca evidenciar las posibilidades y obstáculos asociados a la oferta de este tipo de práctica educativa en un contexto latinoamericano.

**Palabras clave:** educación abierta, cursos abiertos en línea, gestión personal del conocimiento

### **Opened online courses: a scenario for personal knowledge management**

*Diego Ernesto Leal Fonseca*

Based on a discussion of the background and features of open online courses, this paper describes a technological solution to support their offering, built on online tools that don't require self-managed hosting. This is a proof of concept that intends to highlight the possibilities and obstacles related to this kind of educational practice in a Latin American context.

**Keywords:** open online courses, open teaching, personal knowledge management

---

Diego Ernesto Leal Fonseca

Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação (Universidad de los Andes, Colômbia). Trabalha desde 1999 com questões relacionadas à utilização das TIC na educação. Entre 2005 e 2008, atuou como gerente do Programa Nacional de Utilização de Novas Tecnologias no Ensino Superior do Ministério da Educação Nacional da Colômbia. Atualmente é pesquisador, assessor e consultor na criação de espaços de aprendizagem aberto e autônomo baseados no desenvolvimento do ambiente pessoal de aprendizagem e no uso das mídias sociais. É também membro do Conselho Assessor do Horizon Report para Ibero-América. Contato: [diego@diegoleal.org](mailto:diego@diegoleal.org)

# Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos

*Augusto César de Aquino Cabral; Claudia Buhamra Abreu Romero;  
Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha;  
Rafael de Almeida Alves e Tobias Coutinho Parente*

## Introdução

No contexto socioeconômico e político atual, os países emergentes têm, crescentemente, assumido relevância estratégica no cenário internacional, como tem sido o caso daqueles que passaram a ser conhecidos pelo acrônimo BRICS, formado pelas letras iniciais de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Estes países aspiram ascender ao nível de desenvolvimento dos países de primeiro mundo, embora ainda enfrentem muitas barreiras. No caso do Brasil, conforme afirma Reid (2008), um dos principais obstáculos ao desenvolvimento duradouro é a baixa qualidade do sistema educacional, que se caracteriza por não atender às demandas sociais de inclusão e qualificação profissional.

O setor privado tem preenchido parcialmente esta lacuna. O que tem sido feito com êxito em alguns casos, na perspectiva da educação. Porém, em geral, são as instituições de ensino superior (IES) públicas que melhor cumprem a totalidade de ações próprias de uma universidade, como constatado na Sinopse

Estatística da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2007).

A Sinopse Estatística da Educação Superior detectou que o corpo docente das IES públicas possui maior nível de qualificação, sendo composto por 42,87% de doutores, 28,91% de mestres e 16,03% de pós-graduados na modalidade *lato sensu*; já as IES privadas são compostas por 12,29% de doutores, 39,69% de mestres e 36,80% de pós-graduados na modalidade *lato sensu*. Percebe-se também o alto nível dos estudantes das IES públicas, devido aos rigorosos processos seletivos. Isso tem a ver com o fato de que, para cada vaga oferecida nas IES públicas, há uma média de 6,96 candidatos concorrendo pela vaga; em quanto que nas IES privadas esta média é de apenas 1,16. Diante desses fatos, o governo federal encontra elementos que legitimam sua decisão de fortalecer as IES públicas em todo o país. Uma das principais estratégias utilizadas foi o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), objeto de estudo desta pesquisa.

Na busca de oportunidades de melhoria, o Reuni tem papel relevante para viabilizar o acesso aos recursos financeiros fundamentais para modernização e melhoria da educação, em especial no âmbito da graduação. Contudo, por sua complexidade, em termos de abrangência e desafios de metas a serem cumpridos, a adesão ao programa é de cunho estratégico, devendo considerar interesses e visões de todos os *stakeholders*, internos e externos, como argumenta Rowley (1977), ao abordar o tema da qualidade em ensino superior. Entre as questões a serem enfrentadas, destaca-se a necessidade de monitoramento das percepções do corpo discente quanto ao seu nível de conhecimento e

satisfação acerca do Programa Reuni na concepção do governo federal e, em especial, nos moldes em que o programa é implantado em cada instituição. Como afirma Grey (2004), esse tipo de monitoramento ajuda na retenção e no engajamento dos estudantes, estimulando sua integração à instituição e aos seus programas.

Com a adesão ao Reuni, surgiram, em diversas instituições, algumas polêmicas e a principal delas, conforme Rodrigues (2008), foi a necessidade de uma maior discussão sobre as propostas, com intuito de identificar as prioridades de cada universidade. Nesse contexto, torna-se relevante investigar a percepção dos estudantes em relação às propostas de adesão das universidades ao Reuni e a opinião deles sobre o Programa, bem como os fatores que moldam essa opinião. Portanto, ao se fazer este estudo, busca-se identificar em que, exatamente, se fundamenta essa polêmica: se estaria ligada à real contestação das propostas de adesão das universidades por parte dos estudantes, ou seria somente um ressentimento dos estudantes por não participarem da elaboração da proposta. Ou seja, há elementos concretos que dão suporte aos questionamentos feitos ou prevalece a desinformação sobre o tema?

Para realizar esta pesquisa, escolheu-se a Universidade Federal do Ceará (UFC), devido à importância dessa universidade no contexto das IES brasileiras, como ilustram algumas evidências. No rol da *Webometrics Ranking of World Universities* (2010), que classifica as universidades da América Latina e do Brasil de acordo com o impacto da produção científica da instituição na internet, a UFC se destaca tanto na perspectiva nacional, ocupando a 25ª posição na lista, quanto na perspectiva continental, ocupando a 59ª posição.

Ressalta-se, ainda, o fato de a UFC ter sido umas das primeiras IES a aderir ao Programa. Ademais, a acessibilidade aos estudantes da instituição foi determinante nessa escolha, dada a vinculação dos pesquisadores a este fator.

Quanto à escolha dos respondentes, os estudantes foram escolhidos por constituírem o maior grupo que compõe a comunidade acadêmica e por serem o grupo mais diretamente afetado pelas ações do programa, dado que as propostas são voltadas para a graduação, lançando, conjuntamente, o desafio da expansão e da melhoria da qualidade. Dessa forma, a pesquisa utiliza uma amostra de 378 estudantes, determinada por meio da fórmula de Cochran (1977) para populações finitas e amostras aleatórias estratificadas, para captar a percepção dos estudantes sobre o Reuni.

Os estudantes da UFC em Fortaleza eram bastante heterogêneos e estavam divididos, à época da pesquisa, em 10 unidades acadêmicas distribuídas em quatro *campi*, os quais, em princípio, possuíam subculturas, visões políticas e condições sociais distintas. Estima-se que a percepção dos estudantes sobre o Reuni é influenciada pelo impacto dessas variáveis. Sendo assim, a pesquisa, realizada sob a perspectiva da administração mercadológica, parte da hipótese de que a percepção dos estudantes é moldada pelas variáveis que influenciam seu comportamento como consumidor e usuário dos serviços e produtos da universidade, e que se abrigam sob o guarda-chuva do conceito de educação.

Outra hipótese a ser verificada é a de que os estudantes estão, em geral, desinformados acerca das ações propostas pela UFC, o que levaria a avaliação daqueles que têm uma opinião negativa sobre o Reuni a não se diferenciar da

avaliação dos detentores de uma opinião positiva. Para testar essas hipóteses e alcançar o objetivo geral da pesquisa, definiram-se os seguintes objetivos específicos: 1) verificar a diferença de percepção dos estudantes de cada unidade acadêmica da UFC; 2) constatar o nível de conhecimento dos estudantes da UFC em relação ao Reuni; e 3) levantar a opinião dos estudantes em relação à proposta da UFC para a adesão ao programa.

***“Na busca de oportunidades de melhoria, o Reuni tem papel relevante para viabilizar o acesso aos recursos financeiros fundamentais para modernização e melhoria da educação, em especial no âmbito da graduação.”***

Em termos de estrutura, além desta introdução, o trabalho tem seis outros segmentos. O segundo segmento traz o referencial teórico, abordando as variáveis e fatores que afetam o comportamento do consumidor. O terceiro discute os aspectos metodológicos da pesquisa. O quarto apresenta o programa Reuni, conforme concebido pelo Ministério da Educação (MEC),

e traz uma síntese de estudos sobre a adoção do Reuni em algumas instituições. O quinto traz a apresentação e análise dos dados. Por fim, o sétimo segmento apresenta as conclusões da pesquisa.

### **Variáveis e fatores que influenciam o comportamento do consumidor**

O enfoque adotado nesta pesquisa insere-se no campo do marketing educacional (COBRA; BRAGA, 2004), que, tendo se iniciado no setor privado, tem ganhado relevância no setor público. Observa-se que, em geral, as organizações do segmento da educação, inclusive as universidades públicas, enfrentam hoje o desafio de aplicar estratégias e ferramentas de marketing para avaliar seus serviços e melhorar sua imagem institucional, de modo a garantir sua legitimidade social. Em grande medida, advém daí a visão do aluno-cliente, que tem suscitado diversos questionamentos, mas que, por questão de foco, foge do escopo deste trabalho.

A argumentação desenvolvida ao longo do trabalho ancora-se na crença de que instituições educacionais que integram uma abordagem mercadológica à sua gestão tendem a experimentar melhorias em sua atuação, inclusive em termos de retenção de estudantes e atendimento das necessidades de seus públicos (KOTLER; FOX, 1994). Dessa forma, as IES públicas, ao adotarem conceitos mercadológicos, como a percepção das necessidades dos estudantes-clientes, podem adotar ações efetivas de melhoria voltadas a esse público, de forma a melhorar sua atuação na formação dos estudantes, bem como na redução da evasão dos estudantes dos cursos.

Na análise das variáveis que influenciam o comportamento dos estudantes em relação ao Reuni, foram utilizadas como referencial

teórico as variáveis que influenciam o comportamento do consumidor. Assim, as mesmas variáveis que influenciam os consumidores em suas decisões, influenciam os estudantes em relação às suas atitudes e opiniões sobre o Reuni. Desta forma, é importante captar as opiniões deles sobre o programa, nos moldes propostos pelo governo federal, e sobre a proposta da UFC de adesão ao Reuni. Nessa ótica, o Reuni pode ser compreendido como um serviço que tem foco na melhoria das IES públicas para atender melhor os estudantes. Supõe-se, assim, que eles formam suas opiniões de modo similar ao consumidor que avalia uma marca ou produto. Para tanto, é necessário o conhecimento das variáveis e fatores que podem influenciar o comportamento do consumidor, que são os fatores culturais, sociais, pessoais e psicológicos, conforme exposto a seguir.

### **Fatores culturais**

Kotler (2006) afirma que os fatores culturais exercem uma influência ampla e profunda no comportamento do consumidor, sendo, portanto, relevante que as organizações compreendam o papel exercido pela cultura, subcultura(s) e classe social.

- Cultura: “refere-se a um conjunto de valores, ideias, artefatos e outros símbolos significativos que ajudam os indivíduos a se comunicar, a interpretar e a avaliar como membros de uma sociedade” (BLACKWELL; MINIARD; ENGEL, 2008, p.326). A cultura é a causa mais determinante dos desejos e do comportamento de uma pessoa, é a soma total das crenças, valores e costumes aprendidos que servem para direcionar o comportamento de consumo dos indivíduos. (SCHIFFMAN; KANUK 2000).

- Subcultura: “subculturas são segmentos dentro de uma cultura que

compartilham valores e padrões de comportamento distintos, que diferem dos pertencentes à cultura geral” (CHURCHILL, JR.; PETER, 2000).

- Classe social: classes sociais são, para Castro (2004), um critério de ordenação da sociedade, o qual utiliza indicadores como poder aquisitivo, escolaridade e ocupação, cujos membros partilham valores, interesses e comportamentos.

### Fatores sociais

Para Kotler (2006), o comportamento do consumidor também é influenciado por fatores sociais, por grupos a que pertence ou a que aspira pertencer, família, papéis sociais e *status*. Portanto, é necessário identificar a influência dessas variáveis no consumidor.

- Grupos: uma pessoa pode ser influenciada por diversos tipos de grupos. Existem os grupos de referência, que, conforme Churchill e Peter (2000), influenciam pensamentos, sentimentos e comportamentos do consumidor; grupos de afinidade, que podem ser classificados em primários – família, amigos e colegas de trabalho – ou secundários – grupos religiosos, profissionais e sindicatos e grupos de aspiração, que são grupos dos quais a pessoa aspira pertencer e que exerce uma grande influência.

- Família: a família tem grande peso na decisão final do consumidor sobre aquisição ou não de bem ou serviço. “Muitas influências se dão sobre o comportamento de um indivíduo nas famílias de orientação e de procriação” (URDAN; URDAN, 2010, p. 241). Churchill e Peter (2000, p. 162) comentam a existência dos ciclos de vida familiar, isto é, “conjunto de estágios pelos quais as famílias passam e que influenciam suas necessidades e a capacidade de satisfazê-las”.

- Papéis sociais e *status*: as pessoas participam da família e de diversos grupos e sua posição pode ser definida por meio de papéis e *status* em cada um deles. O papel consiste nas atividades esperadas de uma pessoa em relação aos outros à sua volta; o *status* reflete a opinião geral da sociedade sobre o papel desempenhado pela pessoa. “Os elementos que conferem *status* dependem dos critérios adotados pelo grupo” (URDANURDAN, 2010, p. 240).

### Fatores pessoais

Kotler (2006) defende que as decisões do consumidor também são influenciadas por características pessoais, como idade, ocupação, situação econômica, estilo de vida, personalidade e autoconceito, compreendidos conforme sintetizado a seguir:

- Idade: Segundo Dubois (1993), a idade é o fenômeno demográfico que mais influencia o comportamento do consumidor. Ao longo da vida, as pessoas mudam hábitos de vida e, consequentemente, de compra. A idade é uma variável que influencia até na resposta a indicações de amigos em relação a produtos e serviços (SCHMITT; SKIERA; VAN DEN BULTE, 2011).

- Ocupação e situação econômica: A ocupação também influencia o padrão de consumo de uma pessoa, e tem relação direta com sua situação econômica. “Os profissionais de marketing tentam identificar os grupos de ocupação que possuem interesses comuns em seus produtos e serviços” (KOTLER, 2006, p. 180).

- Estilo de vida: Segundo Blackwell, Miniard e Engel (2008), estilo de vida é um constructo sumário definido como padrões em que as pessoas vivem e gastam tempo e dinheiro, refletindo as atividades, os interesses e as opiniões das pessoas, assim como as variáveis demográficas que as caracterizam. Os autores afirmam que

as pessoas utilizam constructos como estilo de vida para analisar e interpretar os eventos que acontecem à sua volta.

- **Personalidade e autoconceito:** personalidade é o conjunto de traços psicológicos únicos que levam a reações relativamente coerentes e duradouras com o ambiente do indivíduo. Richers (1984) afirma que a personalidade é composta por uma multiplicidade de componentes que incluem valores, atitudes, crenças, motivos, intenções, interesses e normas culturais. O autoconceito é a premissa básica de que as posses refletem a personalidade, ou seja, as pessoas são o que possuem.

### Fatores psicológicos

Segundo Kotler (2006), as escolhas de compra do consumidor também são afetadas por fatores psicológicos como motivação, percepção, aprendizado, crenças e atitudes.

- **Motivação:** A motivação é uma necessidade de ordem física, social ou psicológica. A clássica teoria das necessidades de Maslow (1954) classifica as necessidades em uma hierarquia ascendente, desde as de ordem fisiológica, seguidas pelas de segurança, necessidades sociais, e de estima e autorrealização.

- **Percepção:** De acordo com Urdan e Urdan (2010, p. 276), “percepção é o processo de seleção, organização e interpretação de informações recebidas por uma pessoa para gerar significados, o que depois acabará afetando seu comportamento”. Las Casas (2009, p. 161) afirma que “a percepção muda com o nível de conhecimento e a familiaridade que se tem com os assuntos”.

- **Aprendizado:** “A aprendizagem consiste em mudanças de comportamento de uma pessoa decorrentes da experiência” (KOTLER, 2006, p. 184). Richers (1984,

p. 50) salienta que “o homem é capaz de aprender e alterar os seus comportamentos através da ampla utilização de sua experiência passada”. O autor ainda apresenta duas explicações psicológicas para a natureza do aprendizado: a cognitiva (por meio da qual o indivíduo se conscientiza de um estímulo) e a afetiva (que ocorre quando alguém começa a apreciar o estímulo após tornar-se consciente dele).

- **Conhecimento:** Segundo Urdan e Urdan (2010), conhecimento são as informações acumuladas e registradas na memória e que podem ser lembradas e utilizadas nas tomadas de decisões.

- **Crenças e atitudes:** Solomon (2002) conceitua atitude como uma avaliação duradoura e geral das pessoas em relação a pessoas, objetos, propagandas e questões. Mowen e Minor (2003) corroboram, afirmando que enquanto a crença é o conhecimento cognitivo acerca de um objeto, a atitude é o sentimento que as pessoas têm em relação aos objetos.

Diante das inúmeras variáveis que influenciam o comportamento dos indivíduos e grupos e da necessidade de se identificar quais são as variáveis que exercem maior influência sobre as atitudes e comportamentos de estudantes universitários, ganha relevância pesquisar o que pensam os estudantes da UFC em relação ao Reuni e à decisão da UFC de aderir ao programa, à luz das variáveis que interferem em suas atitudes e comportamentos.

### Metodologia

A pesquisa é de natureza quantitativa, tendo sido realizada mediante *survey*. Logo, a obtenção de informações baseia-se no interrogatório dos participantes, aos quais se fazem várias perguntas sobre seus comportamentos e atitudes, em

alinhamento ao que argumenta Malhotra (2001) acerca desse tipo de estudo. Ainda conforme a taxionomia do autor, a pesquisa pode ser caracterizada quanto aos fins como descritiva e conclusiva, pois busca estudar uma determinada população ou fenômeno, no caso os estudantes da UFC, utilizando-se uma análise quantitativa, a partir de uma amostra grande e representativa.

Quanto aos meios, tomando-se por base Mattar (2001), categoriza-se esta pesquisa como sendo um levantamento de campo, por procurar dados representativos da população de interesse, tanto em relação ao número de casos incluídos na amostra quanto à forma de sua inclusão.

Quanto à coleta de dados primários, foram utilizados questionários autopreenchidos, estruturados em três partes: a primeira corresponde à caracterização do respondente; a segunda, às ações que a UFC se propôs a realizar dentro das diretrizes que o MEC repassou para as universidades; e a terceira, às percepções dos estudantes sobre o Reuni.

Como o objetivo geral desta pesquisa é captar a percepção dos estudantes em relação à proposta de adesão da UFC ao Reuni, fez-se necessário alocar, na segunda parte do questionário, as ações que a UFC se propôs a realizar para se alinhar às diretrizes do programa. Para evitar possíveis pré-julgamentos de teor negativo por parte dos estudantes em relação às propostas da UFC citadas no questionário, foi omitido o fato de que, nesta parte, os estudantes estavam avaliando as propostas da UFC de adesão ao Reuni; pois, segundo Ahluwalia, Burnkrant e Unnava (2000), as pessoas com fortes atitudes são tidas como mais resistentes às informações que são contrárias às suas impressões, principalmente

informações negativas sobre organizações. A omissão se justifica ao se considerar uma das hipóteses da pesquisa: de que a avaliação dos estudantes detentores de uma opinião negativa sobre o Reuni não se diferencia da daqueles que avaliam positivamente as propostas da UFC de adesão ao programa. A pesquisa poderia ficar prejudicada, caso os estudantes soubessem que estavam avaliando as propostas da UFC de adesão ao Reuni.

***“O programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%, e da relação de estudantes de graduação em cursos presenciais por professor para 18, ao final de cinco anos (BRASIL, 2008).”***

Na análise deste segmento da pesquisa, foram quantificadas as respostas de cada estudante em uma pesquisa de opinião em escala Likert, variando de irrelevante a extremamente relevante, com os seguintes pesos: 0 para irrelevante, 25 para pouco relevante, 50 para indiferente, 75 para relevante e 100 para extremamente relevante. Ao final, calculou-se o escore

geral das opiniões dos estudantes em relação às ações propostas pela UFC, resultando em escore entre 0 e 100.

Na terceira parte, buscou-se verificar as percepções dos estudantes sobre o Reuni. Para tanto, utilizou-se questões abertas e fechadas, tendo de ser feita uma análise qualitativa baseada na categorização da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Nesse segmento, foi preciso saber o grau de conhecimento dos estudantes sobre o Reuni, os quais foram classificados em três grupos: os que nunca ouviram falar do programa, ou seja, não tinham nenhum conhecimento sobre o assunto; os que ouviram falar do Reuni, porém não o conheciam a ponto de formar uma opinião a respeito; e os que afirmam conhecer o programa, tendo, portanto, uma opinião formada.

A população são os estudantes de graduação da UFC de Fortaleza. Desta, retirou-se uma amostra, cujo tamanho foi determinado, utilizando-se a fórmula de Cochran (1977), apresentada a seguir, para populações finitas e amostras aleatórias estratificadas. A estimativa de erro foi de 5% e o nível de confiança, de 95%. Utilizou-se uma estimativa da proporção favorável de 50% para todos os estratos, para garantir amostra representativa.

$$N = \frac{z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{[d^2 (N - 1) + z^2 \cdot p \cdot q]}$$

Fonte: Cochran (1977).

**Figura 1: Fórmula de Cochran.**

Onde:  $N$  = população;  $z$  = abscissa da curva normal;  $p$  = estimativa da proporção favorável;  $q = 1-p$ ;  $d$  = erro amostral.

A partir dessa fórmula, chegou-se ao número total de 378 amostras de estudantes, conforme evidenciado na Tabela 1. Logo, a amostra foi definida, segundo Mattar (2001), por conveniência, porque cada elemento pesquisado foi selecionado por estar disponível no local e no momento em que a pesquisa estava sendo realizada, e estratificada proporcionalmente, pois dividiu-se a população em estratos, que são as unidades acadêmicas da UFC – Fortaleza, sendo considerada a proporção estrato-população. A categorização da pesquisa por estratos justifica-se pela hipótese de que os estudantes de uma mesma unidade acadêmica têm uma percepção uniforme e variada se comparada com a de estudantes das demais unidades. Tal percepção seria derivada dos aspectos culturais e sociais de cada unidade.

Para o processamento de dados, foi feita uma codificação das questões abertas da terceira parte do questionário, parte mais qualitativa, para uma melhor análise posterior. Para analisar estatisticamente os dados, utilizou-se o software SPSS versão 15.0 para Windows (*Statistical Package for Social Sciences*), e para a tabulação foi necessário o Sphinxs. O método da análise foi o inferencial, que, conforme Mattar (2001), compreende um conjunto de testes que servem para julgar a validade de hipóteses estatísticas sobre a população em questão.

### O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)

Instituído pelo presidente da República do Brasil, por meio do Decreto nº 6.096 no dia 24 de abril de 2007, o Reuni foi criado para reestruturar e expandir as

**Tabela 1: Composição da amostra**

Unidade Acadêmica	População	Amostra
Centro de Ciências	3010	58
Centro de Ciências Agrárias	2869	55
Centro de Humanidades	3283	63
Centro de Tecnologia	2626	51
Faculdade de Direito	912	18
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade	3428	66
Faculdade de Educação	1186	23
Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem	1305	25
Faculdade de Medicina	930	18
Instituto de Ciências do Mar	40	1
Total	19.589	378

Fonte: Dados da pesquisa de campo (2008).

universidades públicas federais. Suas ações fazem parte do Plano de Desenvolvimento da Educação. O programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%, e da relação de estudantes de graduação em cursos presenciais por professor para 18, ao final de cinco anos (BRASIL, 2008).

O governo federal, ao criar o Reuni, considerou diversos aspectos da educação superior brasileira, valorizando tanto os aspectos quantitativos quanto os qualitativos. Com relação aos aspectos quantitativos, o MEC considerou a Sinopse Estatística da Educação Superior de 2005, feita pelo Inep. Entre os dados mais relevantes, consta que existiam 1.192.189 matrículas de graduação em IES públicas e 3.260.967 em IES privadas. Apesar de 73% dos estudantes de graduação serem de escolas privadas, mais de 97% da produção científica nacional é de universidades

públicas e tal produção representa 1,92% da produção mundial, sendo a 15ª maior. Esses dados evidenciam a necessidade de se criar condições para que mais estudantes possam entrar nas universidades públicas, pois o ensino superior privado mostra grandes sinais de limitação como promovedor de conhecimento.

Dentre as variáveis qualitativas consideradas no Reuni, ressalta-se o fato de que o governo federal não instituiu um modelo único para melhorar os cursos de graduação das universidades e que elas não são obrigadas a aderir ao programa. Dessa forma, respeita-se a autonomia, assim como as características de cada uma, tendo em vista suas histórias e contextos particulares.

Para que as instituições consigam alcançar a meta global traçada pelo Governo, foram criadas diretrizes e pontos específicos para cada diretriz, como sumarizado no Quadro 1.

**Quadro 1: Diretrizes e pontos específicos do Reuni**

Diretrizes	Pontos específicos
Ampliação da oferta de vagas na educação superior pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno.</li> <li>• Redução das taxas de evasão.</li> <li>• Ocupação de vagas ociosas.</li> </ul>
Reestruturação dos currículos acadêmicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão da estrutura acadêmica, visando a constante elevação da qualidade.</li> <li>• Reorganização dos cursos de graduação.</li> <li>• Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada.</li> <li>• Implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilite a construção de itinerários formativos.</li> <li>• Previsão de modelos de transição, quando for o caso.</li> </ul>
Renovação pedagógica da educação superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica.</li> <li>• Atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem.</li> <li>• Previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo.</li> </ul>
Mobilidade intra e interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção da ampla mobilidade estudantil mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre cursos e programas, e entre instituições de educação.</li> </ul>
Compromisso social da instituição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de inclusão.</li> <li>• Programas de assistência estudantil.</li> <li>• Políticas de extensão universitária.</li> </ul>
Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulação da graduação com a pós-graduação: expansão quali-quantitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica da educação superior.</li> </ul>

Fonte: Adaptado do MEC (2007, p. 11-12).

### Alguns estudos acadêmicos sobre experiências de adoção ao Reuni

No período de 2008 a 2010, Mazon *et al.* (2009) verificaram os custos por aluno das universidades federais brasileiras, comparativamente ao custo por

aluno matriculado nas ações do Reuni. Obteve-se o resultado de que o custo por aluno de R\$ 5.981 das universidades federais é 4,25 vezes maior do que o de R\$1.400, que representa o custo por aluno do Reuni. Mediante pesquisa documental,

concluem que as universidades públicas brasileiras carecem de uma política de financiamento que atenda às demandas exigidas pelo ensino, pesquisa e extensão e necessitam de recursos para expansão de suas atividades em níveis regionais e nacionais, e que, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras está se interiorizando o acesso ao ensino superior gratuito, com níveis de custos muito inferiores aos praticados atualmente pelas universidades federais brasileiras.

Cobrando o período de 2007 a 2009, Lugão *et al.* (2010), mediante pesquisa documental e bibliográfica, analisaram os aspectos relevantes e pertinentes ao Reuni, e constataram que os documentos oficiais tratam da contextualização das reformas da educação superior, enquanto as produções científicas evidenciam certa desconfiança por parte dos pesquisadores em relação ao Reuni, em virtude da dificuldade relacionada ao financiamento da estrutura operacional e administrativa nas universidades, em detrimento da manutenção da qualidade de ensino, pesquisa e extensão. Ressaltam, contudo, a insuficiência de pesquisas sobre o tema, devido à sua recente implantação.

Araújo e Pinheiro (2010) examinaram os dispositivos do Reuni, discutindo sua eficiência e investigando se o plano se adequava ao ideário de reforma dos sistemas educacionais em outras partes do mundo. Realizaram uma avaliação para estabelecer as afinidades existentes entre as propostas de reforma do Estado e do Sistema Educacional. Concluíram que o Reuni procurava dar resposta à crise do sistema de ensino superior, valorizando a introdução de novos arranjos organizacionais e mecanismos de gestão, com vistas

a uma maior eficiência dos gastos públicos e alcance dos melhores resultados a curto prazo. Sendo um programa em fase de implementação, o Reuni apresentou uma série de questionamentos sobre sua capacidade de promover mudanças para o sistema de ensino superior, alterando a cultura burocrática para uma cultura de resultados.

Ravazoli (2011) delineou o cenário nacional da expansão do ensino superior. Tomando como objeto de estudo a

***“... é necessária a participação de toda a comunidade acadêmica, tanto na identificação das necessidades quanto na elaboração de projetos, sob pena desses não atenderem aos anseios e passarem a sofrer oposição da comunidade que os deveria legitimar.”***

Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), analisou os reflexos promovidos em dois anos de implantação do Reuni nessas duas instituições. Com base no Censo da Educação Superior do Inep, constatou que houve expansão desse nível de ensino em âmbito nacional. Os esforços para aumentar as matrículas, vagas e cursos noturnos têm surtido

efeitos positivos, combatendo o caráter elitista da educação superior. Com relação aos impactos iniciais do Reuni, a pesquisa evidenciou avanços na expansão das duas universidades. Foi registrado aumento de abertura de vagas, de cursos de graduação presenciais, de matrículas, de ações em prol da ocupação de vagas ociosas, bem como da permanência dos estudantes. A maioria das ações ultrapassou o previsto nos planos do Reuni. Sobre a evasão e a desistência, ambas as universidades empreenderam esforços para verificar suas causas e implementaram ações de acompanhamento para alunos em situação de risco. A UFPR e a UTFPR ainda estão distantes da meta de 18 estudantes por docente. No entanto, há de se considerar que grande parte dos professores das universidades federais não se dedica apenas a atividades de ensino, mas está envolvida com pesquisa e extensão, diferentemente das instituições privadas. Concluiu-se que o Reuni tem promovido a expansão do ensino superior nas duas universidades e levado a comunidade a refletir sobre suas práticas e suas formas de inclusão e exclusão.

Mediante pesquisa bibliográfica e documental, Brito e Heiden (2011) analisaram as ações institucionais relacionadas à adesão da Universidade Federal de Pelotas ao Reuni. Concluíram que o programa abriu afluentes na universidade, dando visibilidade a territórios até então incontestáveis no âmbito da UFPEL: fez aparecer o projeto pedagógico como mecanismo de gestão, trouxe o currículo acadêmico para uma criação cotidiana e coletiva, criou linhas de resistência para conceitos antes não experimentados, reivindicou o direito a espaços qualificados e qualificadores das propostas acadêmicas, além de colocar em pauta o

trabalho docente e suas conexões com a sociedade.

Costa *et al.* (2011), por meio de pesquisa documental, analisaram o fenômeno de expansão da educação superior brasileira, impulsionada pela iniciativa e financiamento público. Verificaram que o Reuni se destacava entre os programas públicos de expansão, focando a expansão das vagas no ensino superior federal presencial e o aumento do número de cursos de graduação para 3.601 em 2012, assim como o número de vagas para 227.260 no mesmo período. Como conclusão, os autores afirmaram que o Reuni e o ProUni, articulados com o Fies, UAB e Ifes, constituem os pilares de sustentação da atual transformação do ensino superior, que abrange o ensino superior público, privado, o ensino a distância, e o ensino tecnológico. A democratização do ensino superior é essencial para o Brasil, como país que deseja alcançar a meta de se tornar a 5ª potência mundial na próxima década, e contribui para maior desenvolvimento econômico do país.

### **Apresentação e análise dos dados da pesquisa de campo**

A partir da análise dos questionários, constatou-se que cerca de metade dos estudantes pesquisados ouviu falar do Reuni (49,5%), e que 56,7% desses ouviram falar do programa em conversa entre amigos. Apenas 35,7% dos estudantes pesquisados conhecem o Reuni. Desses, 40% acham que ninguém será beneficiado com o programa, e apenas 20,7% dos que o conhecem, aprovam. Do total de estudantes entrevistados que conhecem o Reuni, 74,8% acham que ele não vai alcançar seu objetivo, que é “democratizar o acesso ao ensino superior pelo aumento do número das vagas”.

Considerando esses resultados, percebeu-se que os estudantes da UFC, como era esperado, estão, em sua maioria, desinformados sobre o Reuni, a ponto de metade deles nunca ter ouvido falar do programa e apenas 35,7% afirmar conhecê-lo.

Outra questão abordada, foi a forma como os estudantes conheceram o programa. Os resultados estão sumarizados na Tabela 2.

A tabela 2 evidencia que a maioria dos estudantes conheceu o Reuni mediante discussão entre amigos, o que não é o meio mais adequado por ser carregado de subjetividade. Apenas 22% afirmaram ter participado de reuniões na universidade sobre o programa.

Com relação às diretrizes do Reuni, os estudantes as avaliaram em uma escala crescente de importância de 1 a 6, conforme demonstrado na Tabela 3.

**Tabela 2: Como os estudantes conheceram o Reuni**

Como os estudantes conheceram o Reuni	%
Discussão entre amigos	57%
Panfletos	37%
Reuniões – UFC	22%
Jornais	17%
Internet	16%
Televisão	13%
Outros	11%

Fonte: Pesquisa de campo (2008)

**Tabela 3: Avaliação das diretrizes do Reuni**

Importância	Diretrizes	Média
1 <sup>a</sup>	Reformulação da metodologia de ensino	4,14
2 <sup>a</sup>	Ampliar os programas de assistência social aos estudantes	3,69
3 <sup>a</sup>	Reestruturar o currículo acadêmico dos cursos	3,68
4 <sup>a</sup>	Interação entre pós-graduação e graduação	3,61
5 <sup>a</sup>	Ampliar o processo de mobilidade acadêmica	3,13
6 <sup>a</sup>	Ampliar a oferta de vagas	2,74

Fonte: Pesquisa de campo (2008)

Com relação aos pontos positivos e negativos do Reuni, os estudantes que afirmaram conhecer o programa, enumeraram os seguintes aspectos.

**Tabela 4: Avaliação dos pontos positivos do Reuni**

Pontos Positivos	%
Aumento do número de vagas	32,17
Aumento de intercâmbio	26,09
Aumento de verbas	17,39
Melhorias estruturais	10,43
Outros	13,91

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

Contrastando esses dados, verificou-se que, dos estudantes que afirmaram conhecer o Reuni, 40% temem que com a implementação do programa o ensino perderia qualidade, item mais valorizado na avaliação das diretrizes do Reuni, em que o 1º item e o 3º item se referem à qualidade de ensino. Já 32,17% deles afirmaram que o aumento do número de vagas é o principal ponto positivo do programa. A partir desses dados, verificou-se que a questão do aumento do número de vagas é um paradoxo para os estudantes, pois, apesar de ter sido considerado como principal ponto positivo para os estudantes que afirmam conhecer o Reuni, essa diretriz foi a que recebeu a pior avaliação dos estudantes. Os respondentes que ressaltam como principal ponto positivo o aumento do número de vagas avaliaram a diretriz de ampliação da oferta de vagas como sendo a segunda pior, com média de 2,95, o que fica bem próximo da média de todos os estudantes, como se pode verificar na Tabela 3. Isso demonstra o desconhecimento dos estudantes que afirmaram conhecer o Reuni, pois não citaram

as outras quatro diretrizes que foram mais bem avaliadas na segunda parte do questionário. Também vale ressaltar que o segundo ponto negativo mais citado foi a falta de

**Tabela 5: Avaliação dos pontos negativos do Reuni**

Pontos Negativos	%
Pode reduzir a qualidade	40
Falta divulgação e discussão	14,29
Aumento do número de vagas	10,48
Influências políticas	10,48
Nenhum	7,62

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

divulgação e discussão, o que pode ser uma das causas do desconhecimento dos estudantes.

A partir das análises feitas, percebeu-se que, entre o conjunto de propostas da UFC para atender às diretrizes do Reuni, os estudantes a avaliaram conforme sintetizado na Tabela 6.

Procurou-se, em seguida, identificar a opinião dos estudantes sobre cada proposta da UFC para atender às diretrizes do Reuni, com o intuito de se identificar quais ações são tidas como relevantes. O resultado está nas Tabelas 7 e 8.

A partir desses dados, foi possível comparar os diferentes escores das unidades acadêmicas da UFC por meio do teste *Kruskal-Wallis*, disponibilizado no *software SPSS*, que identificou diferenças estatisticamente válidas nas avaliações dos estudantes de cada centro (para um  $p=0,01$ ). Após essa conclusão, foi utilizado o teste de *Mann-Whitney*, que comparou o grau de avaliação dos diferentes centros aos pares. Assim, chegou-se à conclusão de que existem diferenças estatisticamente válidas entre as

**Tabela 6: Avaliação do conjunto de propostas da UFC para cada diretriz do Reuni**

Conjunto de propostas da UFC para as diretrizes do Reuni	Média
Programas de assistência social	79,66
Mobilidade dos estudantes entre as universidades	77,26
Participação da pós-graduação na graduação	77,22
Ampliação da oferta de vagas	72,89
Reformulação da metodologia de ensino	70,61
Reestruturação dos currículos acadêmicos	69,96

Fonte: Pesquisa de campo (2008).

**Tabela 7: Propostas da UFC mais bem avaliadas**

Propostas	Média
Ampliar o acesso e reforma dos laboratórios e bibliotecas	89,91
Potencializar a interação entre o ensino e a pesquisa	88,27
Ampliar bolsa de assistência	84,09
Ampliar bolsas de monitoria	82,78
Ampliar as interações entre graduação e pós-graduação	80,59

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

**Tabela 8: Propostas da UFC mal avaliadas**

Propostas	Média
Inclusão da modalidade tecnólogo como etapa de alguns cursos de modalidade profissional	54,04
Inserir a modalidade licenciatura em cursos bacharelados e bacharelados em cursos de licenciatura	56,68
Vagas para os servidores na graduação	57,31
Expansão nas áreas artísticas, culturais e esportivas	67,52
Reestruturar o vestibular	68,87

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

unidades; entre essas, o Centro de Ciências Agrárias e as respectivas unidades: Centro de Ciências ( $p=0,001$ ); Centro de Humanidades ( $p=0,014$ ); Centro de Tecnologia ( $p=0,01$ ); Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade ( $p=0,004$ ); Faculdade de Medicina ( $p=0,007$ ).

A diferença verificada é que os estudantes do Centro de Ciências Agrárias têm uma melhor avaliação da proposta de adesão da UFC ao Reuni do que os dos demais centros. A Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem também se demonstrou diferente das unidades: Faculdade de Medicina ( $p=0,05$ ) e Centro de Ciências ( $p=0,014$ ); os estudantes da Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem avaliaram melhor a proposta do que os das demais unidades.

O teste de *Mann-Whitney* também foi utilizado para comparar o *escore* de avaliação das propostas da UFC de adesão ao Reuni: por parte dos que estavam (ou não) informados sobre o programa. O resultado demonstrou que não existe diferença nessa avaliação ( $p=0,470$ ), o que confirma a segunda hipótese da pesquisa. Esse mesmo teste ajudou a perceber que não existe diferença de *escore* de avaliação da proposta da UFC de quem aprova o Reuni, se comparado com o de quem não aprova o programa ( $p=0,937$ ).

### **Variáveis e fatores que influenciam a opinião dos estudantes da UFC sobre o Reuni**

Como ressaltado no referencial teórico, diversas variáveis influenciam na formação de opinião dos estudantes sobre a proposta de adesão da UFC ao Reuni. Com a pesquisa, verificou-se que as variáveis que mais influenciaram na formação de opinião dos estudantes foram: subculturas – que é

um fator cultural; grupos – que é um fator social; idade e situação econômica – que são fatores pessoais; e atitudes – que são fatores psicológicos.

O impacto da variável “subcultura” pode ser verificado por meio da diferença da avaliação da proposta de adesão da UFC ao Reuni, em que se verificou que a unidade Centro de Ciências Agrárias diferenciou-se de outras cinco unidades; e a Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem, de outras duas, como demonstrado anteriormente. Pode-se atribuir essas diferenças às particularidades culturais de cada unidade acadêmica. Também se verificou a atitude dos estudantes de cada unidade. Constatou-se que em oito das dez unidades a maioria dos estudantes possui uma atitude negativa em relação ao Reuni; ou seja, os estudantes dessas unidades que afirmaram conhecer o Reuni não aprovavam, por ocasião da pesquisa, o programa da maneira como implementado.

Percebeu-se a influência da variável “social” dos grupos ao se observar como os estudantes tomaram conhecimento do Reuni. Segundo os dados, 57% dos estudantes conheceram o programa por meio de discussão com os amigos. O que caracteriza uma forte influência do grupo social, no caso os amigos, na formação de opinião dos estudantes.

Dentre os fatores analisados, percebeu-se uma influência maior dos fatores pessoais. Identificou-se a influência da variável “idade” por meio do índice de correlações de *Spearman*, que resultou em um índice de 0,174 de relação entre o *escore* de avaliação do Reuni e a idade; ou seja, quanto maior a idade melhor a avaliação da proposta da UFC ao Reuni. Com relação ao impacto da variável “situação econômica”, verificou-se a sua influência por meio da correlação

encontrada de  $-0,170$ , para avaliação do Reuni e renda familiar; ou seja, quanto menor a renda melhor a avaliação da proposta da UFC (ambas para um  $p=0,01$ ). Porém, segundo o teste Qui-quadrado, essa diferença de avaliação não se refere ao menor nível de informação por parte das pessoas que possuem menor renda, pois percebeu-se que não existe diferença estatisticamente significativa entre as proporções de quem ouviu falar ou não do Reuni em relação à renda (para um  $p=0,81$ ). Ou seja, apesar de quem tem mais renda ter maior acesso à informação, constatou-se que o nível de conhecimento sobre o Reuni é o mesmo para qualquer situação econômica do aluno.

Por fim, percebeu-se, entre os estudantes que afirmaram conhecer o programa, forte atitude negativa em relação ao Reuni, pois  $72,6\%$  o desaprovam e  $74,8\%$  acreditam que o programa não atingirá seu objetivo, caracterizando a influência desse fator psicológico na formação da opinião dos estudantes sobre o próprio programa.

## Conclusões

No contexto de expansão do ensino superior para atender às necessidades crescentes da população, a realização desta pesquisa mostrou-se oportuna para identificar se as reais necessidades dos estudantes de uma IES – a Universidade Federal do Ceará (UFC) –, são atendidas pelo programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e pela proposta de adesão dessa instituição. A pesquisa identificou alguns fatores que influenciam a percepção das necessidades dos estudantes, destacando-se as seguintes variáveis: subculturas de cada centro, grupos, idade, situação econômica e

atitudes, como se pôde observar na análise dos resultados.

Nos resultados obtidos, percebeu-se que os estudantes da UFC avaliam de forma positiva a proposta da UFC para adesão ao Reuni, ainda que reprovando a implementação do programa. Os estudantes temem a redução da qualidade do ensino, pois acreditam que um possível aumento de vagas não seria acompanhado de melhor aproveitamento ou expansão da estrutura existente da UFC. Muitos estudantes acreditam que a atual estrutura não suporta o número de alunos da universidade, sem considerar, contudo, que o programa contempla a reestruturação física.

Quanto às hipóteses da pesquisa, percebeu-se que não existe diferença de percepção dos estudantes da maioria das unidades acadêmicas em relação à proposta da UFC e ao Reuni; ou seja, as subculturas de cada unidade não tiveram forte influência na avaliação dos estudantes da proposta da UFC. Foi verificada uma influência mais forte de variáveis individuais, como idade e situação econômica. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que duas unidades em especial – Centro de Ciências Agrárias e Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem – apresentaram percepção diferente das demais unidades em relação à proposta da UFC.

Também foi observado que as atitudes dos estudantes em relação ao programa não influenciaram sua avaliação das propostas da UFC; ou seja, tanto os estudantes que cultivavam uma atitude contrária ao programa quanto aqueles que tinham uma atitude favorável têm uma avaliação similar das propostas da UFC.

Em relação à segunda hipótese, verificou-se que os estudantes que rejeitam o Reuni apresentam nível de aprovação da

proposta da UFC similar aos que aprovam o Reuni, comprovando que os estudantes que reprovam o programa não possuem conhecimento profundo sobre o Reuni e a proposta da UFC. Isso se deve muito a uma promoção insuficiente por parte da universidade junto à comunidade acadêmica e a uma promoção inapropriada, realizada por grupos que detinham pouco conhecimento do programa ou que o rejeitavam por posições políticas próprias.

Com esta pesquisa, constatou-se que a expansão e reestruturação das universidades federais fazem-se necessárias para fazer frente às demandas educacionais e profissionais da sociedade e pela própria importância dessas instituições, que são responsáveis por 97% da produção científica nacional, representando 1,92% da produção mundial. Nesse contexto, faz-se essencial a identificação das necessidades destas instituições, para que seja possível

elaborar projetos que as atendam de forma eficiente e eficaz. Por isso, é necessária a participação de toda a comunidade acadêmica, tanto na identificação das necessidades quanto na elaboração de projetos, sob pena desses não atenderem aos anseios e passarem a sofrer oposição da comunidade que os deveria legitimar.

Assim, sugere-se a realização de estudos como este em outras universidades federais que passaram pelo processo de elaboração e implementação das propostas de adesão ao Reuni, com intuito de verificar se as mesmas estão atendendo às necessidades da comunidade acadêmica. Deve-se ressaltar, ainda, que o programa tem avançado significativamente na implementação de ações que, à medida que se concretizam, evidenciam a relevância do projeto para a universidade. (Artigo recebido em dezembro de 2010. Versão final em setembro de 2011).

---

## Referências bibliográficas

AHLUWALLA, R.; BURNKRANT, R.E.; UNNAVA, H. R. Consumer response to negative publicity: the moderating role of commitment. *Journal of Marketing Research*, v. 37, n. 2, p. 203-214, maio 2000.

ARAÚJO, M. A.; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BLACKWELL, Roger D.; MINIARD, Paul W.; ENGEL, James F. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 6096, de 24 de abril de 2007. Institui o programa de apoio ao plano de reestruturação e expansão das universidades federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 abr.2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2008.

- BRITO, E. P.; HEIDEN, R. Entre a reestruturação e a expansão das universidades federais brasileiras: movimentos que singularizam a travessia da Universidade Federal de Pelotas. *Didáctica y Educación*, n. 4, p.15-26, out./dez. 2011.
- CASTRO, R. P. Escola e mercado: a escola face à institucionalização do desemprego e da precariedade na sociedade colocada ao serviço da economia. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 79-92, jan/jun. 2004.
- CHURCHILL, Gilbert A.; PETER, Paul. *Criando valor para o cliente*. São Paulo: Atlas, 2000.
- COBRA, Marcos; BRAGA, R. *Marketing educacional: ferramentas de gestão para instituições de ensino*. São Paulo: Cobra Editora, 2004.
- COCHRAN, W. G. *Sampling techniques*. 3ª ed. New York: John Wiley & Sons, 1977.
- COSTA, D. M.; BARBOSA, F. V.; GOTO, M. M. O novo fenômeno da expansão da educação superior no Brasil. Reuni, Belo Horizonte, v.16, n. 1, p.15-29, jan.-abr., 2011.
- DINIZ, L.C.O et al. Como os consumidores reagem ao *recall* de produtos? uma abordagem com equações estruturais considerando também indicadores formativos. In: Encontro Nacional Da Associação Nacional Da Pós-graduação Em Administração (ENANPAD), 28, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- DUBOIS, B. *Compreender o consumidor*. Lisboa: Dom Quixote, 1993. Col. Gestão & Inovação, v. 3.
- GREY, C. Reinventing business schools: the contribution of critical management education. *Academy of Management Learning and Education*, v. 3, n. 2, p. 178-186, 2004.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse estatística da educação superior, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 18 jul.2009.
- KOTLER, P.; KELLER, K. L. *Administração de marketing*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 2006.
- \_\_\_\_\_ ; ARMSTRONG, G. *Princípios de marketing*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.
- \_\_\_\_\_ ; FOX, K. F. *Marketing estratégico para instituições educacionais*. São Paulo: Atlas, 1994.
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. *Marketing: conceitos, exercícios, casos*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- LUGÃO, R. G.; ABRANTES, L. A.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C.; SILVA, F. C.; SOUZA, A. P. Reforma universitária no Brasil: uma análise dos documentos oficiais e da produção científica sobre o Reuni - programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais. In: Colóquio Internacional Sobre Gestión Universitaria En América Del Sur, 10, 2010, Mar del Plata. *Anais ...* Blumenau, S.C., 2010.
- MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MASLOW, A. *Motivation and personality*. New York: Harper, 1954.
- MATTAR, F. N. *Pesquisa de marketing*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MAZON, Gisele; PEREIRA Mauricio F.; SERRA, Fernando A. R.; SOARES, Thiago C. Reuni e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras. In: Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 9, 2009, Florianópolis. *Anais ...* Florianópolis, S.C., 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais, diretrizes gerais. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www1.universia.com.br/materia/img/ilustra/2008/mar/artigos/diretrizesReuni.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes do Reuni. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.comunicacao.ufscar.br/Reuni/apresentacaoReuni.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2008. Parei Aqui.

MOWEN, J. C.; MINOR M. S. *Comportamento do consumidor*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

PROGRAMA REUNI DE ORIENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO ARTICULADA À GRADUAÇÃO (PROPAG). Disponível em: <[http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123&Itemid=73](http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=73)>. Acessado em: 15 de abril de 2010.

RANKING WEB DE UNIVERSIDADES LATINO-AMERICANAS. Top Latino América. Disponível em: [http://www.webometrics.info/top100\\_continent\\_es.asp?cont=latin\\_america](http://www.webometrics.info/top100_continent_es.asp?cont=latin_america). Acesso em: 30 jul. 2010.

RAVAZOLI, M. L. R. *A expansão na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, antes e depois da implantação do Reuni* (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). 134 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

REID, Michael. *The Forgotten Continent: Political and Economic Progress in Latin America*. INTER-AMERICAN DIALOGUE. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1208>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

RICHERS, Raimer. O enigmático, mas indispensável consumidor: teoria e prática. *Revista de Administração da USP*, vol. 19, n. 3, jul./set., p. 46-56, 1984.

RODRIGUES, M. *O Reuni e suas controvérsias*. CANAL VESTIBULAR. Disponível em: <<http://vestibular.brasilecola.com/especial/o-reuni-suas-controversias.htm>>. Acesso em: 24 Ago. 2011.

ROWLEY, J. Beyond service quality dimensions in higher education and towards a service contract. *Quality Assurance in Education*, v. 5, n. 1, p. 7-14, 1997.

SCHIFFMAN, Leon G.; KANUK, Leslie L. *Comportamento do consumidor*. 6ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

SCHMITT, Philipp; SKIERA, Bernd; VAN DEN BULTE, Christophe. Indicação por clientes pode dar tremendos resultados. *Harvard Business Review*. Brasil, agosto 2011.

SOLOMON, Michael. R. *O comportamento do consumidor: comprando, possuindo e sendo*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Íntegra da proposta da UFC ao programa Reuni: projeto Reuni-UFC. Disponível em: <[http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119&Itemid=61](http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=61)>. Acesso em: 10 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. *Síntese da proposta da UFC ao programa Reuni*. Disponível em: <[http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119&Itemid=61](http://www.prograd.ufc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=61)>. Acesso em: 10 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. *Carta à Comunidade Acadêmica da UFC*. Disponível em: <[http://www.ufc.br/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7178&Itemid=74](http://www.ufc.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=7178&Itemid=74)>. Acesso em: 10 nov. 2008.

URDAN, André e URDAN, Flávio. *Marketing Estratégico no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2010.

## Resumo – Resúmen - Abstract

### Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos

*Augusto Cézar de Aquino Cabral; Cláudia Buhamra Abreu Romero; Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha; Rafael de Almeida Alves e Tobias Continbo Parente*

Com a instituição do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o governo federal tenta criar condições para ampliar o acesso e a permanência dos estudantes na educação superior. Nesse contexto, esta pesquisa objetiva investigar a percepção dos estudantes dos dez centros acadêmicos da Universidade Federal do Ceará (UFC), regularmente matriculados no 2º semestre de 2008, em relação ao Reuni e à proposta de adesão da UFC ao mencionado programa, a partir de uma perspectiva mercadológica. Para a determinação da amostra de entrevistados foi utilizada a fórmula de Cochran, para populações finitas, e amostras aleatórias estratificadas, resultando em uma amostra de 378 estudantes para um nível de confiança de 95%. Foram utilizadas variáveis que influenciam o comportamento do público-alvo, tais como renda, grupo social e idade, com foco no marketing educacional. Trata-se de uma pesquisa quantitativa quanto à sua natureza, descritiva quanto aos fins e realizada mediante *survey*. Constatou-se grande desconhecimento sobre o Reuni – 50,5% dos entrevistados nunca ouviram falar sobre o programa. Percebeu-se ainda que os estudantes que possuem uma atitude negativa sobre o Reuni aprovam o conteúdo da proposta da UFC, da mesma maneira que os estudantes que não possuem essa atitude.

**Palavras chave:** Ensino Superior, Formação de Opinião, Reuni.

### Reestructuración y ampliación de la educación superior pública: el programa Reuni en la Universidad Federal de Ceará bajo la visión de los alumnos

*Augusto Cézar de Aquino Cabral; Cláudia Buhamra Abreu Romero; Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha; Rafael de Almeida Alves y Tobias Continbo Parente*

Con el establecimiento del Programa de Apoyo al Plan de Reestructuración y Expansión de Universidades Federales (Reuni), el Gobierno Federal de Brasil intenta crear condiciones para ampliar el acceso y la retención de estudiantes de educación superior. En este contexto, esta investigación tiene como objetivo investigar las percepciones de los estudiantes de la Universidad Federal de Ceará (UFC) en relación con Reuni y la composición propuesta del programa de UFC, desde una perspectiva de marketing. Se utiliza variables que influyen en el comportamiento del público objetivo, como los ingresos, edad y grupo social (KOTLER, 1999), centrándose en la comercialización de la educación (COBRA; BRAGA, 2004). Se trata de una investigación cuantitativa respecto a su naturaleza, descriptiva respecto a los fines, y realizada por medio de una encuesta. Había un desconocimiento generalizado sobre el Reuni: el 50,5% de los encuestados nunca había oído hablar sobre el programa. También se observó que los estudiantes que tienen una actitud negativa acerca de la Reuni aprueban el contenido de la propuesta de la UFC, del mismo modo que los estudiantes que no tienen esa actitud.

**Palabras clave:** Educación Superior, Formación de la opinión, Reuni.

## **Restructure and expansion of public higher education: students' views on the Reuni program at the Federal University of Ceará**

*Augusto César de Aquino Cabral; Claudia Buhamra Abreu Romero; Emanuel Diego dos Santos Penha; Emanuel Dheison dos Santos Penha; Rafael de Almeida Alves and Tobias Coutinho Parente*

With the establishment of the Program to Support the Plan of Restructuration and Expansion of Federal Universities (Reuni), the Brazilian Federal Government seeks to create conditions to increase access and retention of students in higher education. In this context, this paper investigates the perceptions of students from the Federal University of Ceará (UFC) about Reuni and the proposed membership of the UFC program. For this purpose, it was used the variables that affect the behavior of the public target that are income, age and social group (KOTLER, 1999), with focus on marketing education (COBRA; BRAGA, 2004). Based on Malhotra (2001), this research is classified as quantitative in nature, descriptive and conclusive as to the purposes, conducted through a survey. It was found a widespread ignorance about the Reuni: 50.5% of respondents had never heard about the program. It was noticed that students that have a negative attitude about Reuni approve the contents of the proposal from the UFC, in the same way that students who do not have that attitude.

**Keywords:** Higher Education, Opinion Formation e Reuni.

---

Augusto César de Aquino Cabral

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Associado I da Universidade Federal do Ceará (UFC), atuando no Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria (PPAC). Contato: cabral@ufc.br

Claudia Buhamra Abreu Romero

Doutora em Administração de Empresas, com concentração em Marketing, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Atualmente é Professora Associada I da UFC. Contato: buhamra@ufc.br

Emanuel Diego dos Santos Penha

Graduando em Nutrição pela UFC (11º semestre). Atualmente é integrante do grupo de pesquisa de Nutrição Funcional. Contato: penhaemanuel@hotmail.com

Emanuel Dheison dos Santos Penha

Graduando em Administração de Empresa pela UFC (10º semestre). Atualmente é integrante do Núcleo de Estudos Organizacionais (NEO). Contato: emanueldheison@hotmail.com

Rafael de Almeida Alves

Graduando em Administração de Empresa pela UFC (10º semestre). Atualmente é integrante do Núcleo de Estudos Organizacionais (NEO). Contato: rafael\_almeida\_alves@yahoo.com.br

Tobias Coutinho Parente

Graduando em Administração de Empresa pela UFC (último semestre). Atualmente é monitor da disciplina Metodologia do Trabalho Científico. Contato: tobiascoutinho@gmail.com



# Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo

*Adriano Codato*

## **Introdução**

Este artigo trata da configuração político-burocrática do Estado brasileiro no período do Estado Novo (1937-1945).

Não pretendo, todavia, fazer uma história administrativa no sentido convencional do termo, já que procuro analisar a ossatura material do Estado a partir de um ângulo, senão incomum, infrequente. A literatura de sociologia política, história econômica, administração pública e história das instituições políticas brasileiras já havia inventariado e descrito a existência de inúmeros institutos, conselhos, departamentos e comissões para regular os vários setores da economia nacional no pós-trinta (CUNHA, 1963; IANNI, 1971; DINIZ, 1991). Interessa-me mostrar, ao invés, a aparelhagem política que permitiu que o governo federal regulasse as relações de poder com as classes dirigentes estaduais.

Para tanto, investigo a origem e os modos de funcionamento do sistema estatal autoritário após a edição do Decreto-lei nº 1202, em 8 de abril de 1939. Descrevo o

processo de criação dos departamentos administrativos dos estados, analiso sua posição estratégica no quadro institucional do Estado Novo e especulo sobre o significado, para o regime, de uma agência com as características e as atribuições dos chamados “daspinhos”. A hipótese é que o Código Administrativo (ou Código dos interven-tores), conforme ficou conhecido o Decreto-lei nº 1202/39, é estratégico para entender o lado propriamente político do processo e do projeto de construção de um Estado “forte, autônomo e soberano”, como se conven-cionou dizer nos anos 1930, no Brasil. Esse código permite, igualmente, não apenas redesenhar os organogramas do governo dita-torial, mas indicar as formas de recrutamento dos grupos dirigentes estaduais e o *locus* institucional onde se dá e de onde advém esse mecanismo, ressaltando o papel deter-minante, embora nem sempre muito visível, das instituições burocráticas do Estado Novo.

O Estado Novo, e mesmo o primeiro governo de Vargas, foi percebido e descrito normalmente como um regime personalista, isto é, como sistema ordenado e garantido apenas pelo carisma do líder, conforme o roteiro do “populismo” (SOLA, 1990); ou como sistema apoiado exclusivamente nas relações tradicionais de confiança – baseadas no clientelismo –, que ligavam as oligarquias regionais ao poder central, exatamente como ocorria durante a Primeira República (MARTINS, 1983). Ao contrário, insisto aqui no papel central das instituições de governo para compreender o funcionamento concreto desse regime político.

### **O problema da autonomia do Estado brasileiro pós-oligárquico**

O exame da estrutura institucional do Estado brasileiro no pós-1930, e do arranjo político-ditatorial no pós-1937, não pode

limitar-se à definição das funções gerais desse Estado – a promoção do desenvol-vimento capitalista –, à caracterização da sua ideologia (autoritária), ou à análise dos processos históricos que tornaram possível a modernização conservadora. Além do mais, há, por parte da literatura especiali-zada, certa insistência em entender as trans-formações do aparelho do Estado tão somente em função do processo de industrialização e das novas formas de negociação com as classes economicamente dominantes, desprezando-se, com isso, tanto o jogo político intraelites quanto o marco institucional que regulou e viabilizou essas disputas.

De maneira geral, todos os autores que estudaram o período concordam, sem, contudo, avançar muito além desse ponto, que o caráter centralizado e monolítico do Estado brasileiro durante esse período de sua história política autorizou o alto grau de autonomia que ele desfrutou em relação à sociedade (DINIZ, 1991, p. 79). Ainda que isso seja correto, resta uma série de questões a serem investigadas. Por exem-plo: se a diminuição da heteronomia do Estado é um efeito da concentração do poder político no governo central, a concen-tração resulta do que exatamente? Quais os seus mecanismos? Quais os seus aparelhos? Como eles estavam dispostos e hierarquiz-ados? Quais as relações de poder entre eles e as elites que os comandava?

Fausto (1972) ponderou, já há um bom tempo, que a constatação de que durante o regime de 1937 o Estado tornou-se o polo dominante diante da sociedade, é lugar comum. Seria recomendável superar essa declaração incontestável e excessivamente genérica em nome de uma explicação efetiva sobre como isso se deu. Assim, “o que importa saber – e para isso nos faltam estudos – é como se efetivou

concretamente esta dominância, precisando-se o grau de autonomia do Estado diante das diferentes pressões articuladas pela sociedade” (FAUSTO, 1972, p. 85). Na mesma linha, Souza advertiu que “A quase totalidade dos estudos existentes sobre o Estado Novo prescinde de uma análise mais detida da estrutura de poder que então se constituía, e dos mecanismos que lhe davam feição marcadamente burocrática” (SOUZA, 1990, p. 84).

Talvez não falem mais estudos históricos descritivos sobre esse tema atualmente. Essas advertências, todavia, são mais complicadas, porque elas não se referem à quantidade de informações acumuladas pelos investigadores. Elas, na realidade, põem em questão quatro problemas interligados, mas distintos, e que não são tão evidentes quanto a relação desbalanceada entre o Estado e a sociedade faz acreditar. Esses problemas são, do meu ponto de vista, os seguintes: *i*) as condições sócio-históricas da autonomia do Estado brasileiro; *ii*) os mecanismos político-institucionais que produzem e/ou permitem essa autonomia; *iii*) a intensidade sociopolítica dessa autonomia; *iv*) os agentes políticos (ou burocráticos) que desfrutaram dessa autonomia; e *v*) os agentes sociais, diante dos quais se exerce essa autonomia.

Neste artigo trato apenas de um item desse rol de problemas: os mecanismos que produzem e garantem a independência política do governo federal. Na sequência, discuto a configuração do Estado ditatorial, focalizando três aspectos da sua história político-administrativa: a criação dos departamentos administrativos dos estados, a posição dos departamentos administrativos no organograma e a significação dos departamentos para a estrutura política do regime. Eles são uma chave, entre tantas outras possíveis, para entender como foi possível desmontar não só os esquemas

oligárquicos tradicionais de negociação e solução de conflitos intraelite, mas aniquilar seus recursos institucionais – em especial, partidos e parlamentos.

### **Antecedentes políticos e burocráticos dos departamentos administrativos**

Carone (1977) tem razão em lembrar que, do ponto de vista político-adminis-

***“O Estado Novo, e mesmo o primeiro governo de Vargas, foi percebido e descrito normalmente como um regime personalista, isto é, como sistema ordenado e garantido apenas pelo carisma do líder, conforme o roteiro do “populismo.”***

trativo, a consolidação do regime ditatorial do Estado Novo é lenta e insegura, se fazendo segundo as circunstâncias, pois falta ao governo uma orientação única, ideológica e política, pelo menos no que diz respeito ao período logo após o golpe de Estado, em novembro de 1937. A melhor evidência do caráter processual da institucionalização política do governo

autoritário, das dificuldades da centralização do poder, e da demora na regulamentação legal das relações entre as oligarquias estaduais e a União é o fato de que, entre a extinção dos partidos e associações políticas (em dezembro de 1937) e a edição do Código dos interventores (em abril de 1939), vai quase ano e meio (CARONE, 1977, p. 267). Ademais, certa inércia – resultado das acomodações necessárias entre grupos vitoriosos e facções derrotadas –, além das lutas pelo domínio da situação política nos estados, que decorrem desse imobilismo que se segue ao golpe, adia a fixação de medidas definitivas de configuração administrativo-política do regime. Contudo, diz ele, “com o correr do tempo, a indeterminação administrativa pesa negativamente”, o que obriga o governo a formular o decreto que, enfim, subordina completamente estados e municípios ao poder central (CARONE, 1982, p. 155).

É preciso notar que esse decreto – o Decreto-lei nº 1202 dispunha sobre a concepção, provimento e funções dos departamentos administrativos – não previa uma inovação institucional no sistema político brasileiro tão original, assim como Loewenstein registrou (1944). Em certos aspectos, os departamentos administrativos revivem os antigos conselhos consultivos de Estado<sup>1</sup>, e a ideia de recriá-los, em abril de 1939, corresponde menos a um expediente improvisado diante das pressões dos grupos oligárquicos que haviam ficado de fora dos esquemas políticos arrumados às pressas nas interventorias comandadas pelos tenentes (como no arranjo de 1931), e mais à pretensão do Estado autoritário de reorganizar todo o processo de governo, e a distribuição de poder dele resultante, em novos moldes. Nesse sentido, o texto legal de 1939 pode ser lido como indício de duas limitações do sistema de

interventorias federais: *i*) faltava regulamentar a intervenção decretada pelo art. 176, parágrafo único da Constituição de 1937, organizando burocraticamente a administração política de estados e municípios (assunto diferente, bem entendido, da racionalização dos serviços públicos, que não se confunde com a primeira); e *ii*) faltava criar um instrumento politicamente capaz de garantir e aprofundar a centralização do poder decisório, levando adiante a obediência estrita dos estados aos objetivos do regime, propósito que somente a confiança pessoal do ditador no interventor seria incapaz de providenciar.

Carone é excessivamente otimista ao ver no Código dos interventores, de agosto de 1931 (como depois alguns analistas viram no Código Administrativo de abril de 1939), um dos exemplos mais conscientes da história da reforma administrativa brasileira. Ele teria representado a tentativa dos vitoriosos da Revolução de 1930 de substituir a política partidária pela técnica administrativa. O Decreto nº 20348 seria, nesse sentido, um passo importante dentro de uma política de moralização pública. O tema será reprisado, em parte, durante o Estado Novo, com o Dasp. O próprio Carone reconhece que o documento de 1931 deveria enquadrar os tenentes, diminuir os “abusos” por eles praticados durante essa primeira fase do Governo Provisório e, de quebra, contornar “as restrições das máquinas administrativas locais contra eles” (CARONE, 1978, p. 441 e p. 28, respectivamente). Como o código original proibia os estados de contrair empréstimos sem a prévia autorização do governo federal e restringia os recursos que cada estado poderia destinar às suas forças policiais – impedindo-as de rivalizar com o Exército nacional –, acabou se tornando, na prática, muito mais medida e

instrumento de centralização do poder na esfera federal do que qualquer coisa. É esse aspecto, ainda que não por meio dos mesmos dispositivos, que conecta o Decreto de 1931 ao Decreto de 1939.

### **A gênese institucional do Decreto-lei nº 1202**

Se a fórmula autoritária de governo, imposta pelo golpe de novembro e legalizada pela Constituição, pretendia resolver certos problemas colocados pelos círculos dirigentes do regime – como, por exemplo, o poder residual das oligarquias –, ela não foi tão eficiente para construir, como foi para destruir. Duas questões que estão na base da edição do Decreto-lei nº 1202 – a questão da administração pública e a questão, tão ou mais complicada, da representação política dos estados – permitem pôr em evidência o problema da gênese institucional da estrutura ditatorial e, em menor medida, o tema da autonomia e da capacidade do Estado autoritário.

O caráter ultracentralizado e, principalmente, secreto do processo decisório sob o Estado Novo, o formalismo de todos os comentários constitucionais (PONTES DE MIRANDA, 1938) e o sentido triunfante das explicações oficiais tornam problemático refazer o percurso de qualquer decisão do regime autoritário, desde sua formulação até sua implementação. Notas na imprensa sobre questões políticas são escassas ou protocolares e apenas registram, burocraticamente, feitos e fatos do governo. O caso da concepção de um departamento administrativo em cada estado dos Estados Unidos do Brasil não é diferente. É mais fácil ler sua história a partir dos conflitos reais, que exigem um aparelho com as características e os poderes referidos no Decreto-lei nº 1202, do que a partir de um

pretensão plano de reforma da administração pública.

Como não há, na documentação disponível, um projeto por escrito, uma minuta ou uma exposição de motivos que anteceda e fundamente o decreto presidencial, tentarei reconstruir sua gênese institucional a partir da história política da organização, a fim de inseri-lo na configuração institucional do Estado ditatorial.

A prática do regime de redesenhar frequentemente o marco institucional, ou introduzir modificações marginais no sistema decisório, poderia sugerir mais ajustes graduais – seja em função de defeitos detectados no arranjo inicial do sistema estatal, seja em função das adaptações a um meio ambiente hostil – do que uma ação cega de tentativa e erro. Em todo caso, na ausência de uma ruptura institucional efetiva – uma transformação institucional radical –, a ideia de Krasner (1984) da vigência de um sistema institucional equilibrado, pontuado por momentos de crise, é mais descritiva do que realmente ocorre nesse caso.

Algumas evidências esparsas sugerem quatro razões diferentes, de peso desigual, que estão na origem dos departamentos. Em primeiro plano, há a necessidade de melhor repartição de funções entre governos estaduais e governo federal, em termos orçamentários. O principal seria saber quem financiaria o quê, quando, como e com que recursos; daí o papel atribuído à agência na revisão do planejamento anual de receitas e gastos elaborado pela Secretaria de Governo da Interventoria. Possivelmente, esse foi o motivo inicial do Código Administrativo. Menos de um ano após a vigência da Constituição de 1937, Vargas anotou, contrariado, os problemas decorrentes do desencontro de contas entre os estados e a União, os aborrecimentos

que a irresponsabilidade fiscal dos primeiros causava e como, dadas as circunstâncias políticas, isso havia se tornado inadmissível, uma vez que os políticos não tinham mais como barganhar vantagens e recursos, como de hábito:

É curioso como os estados procuram por todos os meios arrancar dinheiro à União. No regime constitucional, em que o governo federal só se mantinha a custa da transigência com os mandões locais, este sistema era corrente. Hoje, porém, as coisas estão diferentes. É preciso que os estados façam administração dentro dos próprios recursos, e não com o dinheiro do Banco do Brasil. A União realiza nos estados o que está no programa federal (VARGAS, vol. II, p. 160-161)<sup>2</sup>.

Retomando e refazendo a questão: como e por que as instituições políticas desse Estado específico mudaram ao longo do tempo? Trata-se de uma necessidade administrativa, sem dúvida, mas cuja solução, política, deveria ser imposta conforme as regras burocráticas do novo regime. Ou seja, mais um aparelho, entre o presidente e os interventores, para supervisionar o processo decisório dos estados. Em segundo lugar, e em segundo plano, estava a exigência, decorrente da primeira, de controlar burocraticamente mais e melhor as situações estaduais – i.e., as oligarquias locais – e, em especial, o próprio interventor, nomeado pelo presidente.

Essa evidência pode ser lida tanto nas pretensões explicitadas pelo presidente de eliminar as práticas e os vícios decorrentes da antiga política dos governadores – em especial, as barganhas –, quanto nas reações que a implementação dos dispositivos, previstos no Decreto-lei nº 1.202, suscitou

na classe política. Almir de Andrade, ao comentar a excelência da lei orgânica dos estados (o nome pomposo desse decreto-lei), lembrou que os poderes conferidos aos interventores são muito mais limitados do que o dos antigos governadores de estado. Para que se tenha uma ideia precisa disso, ele enfatiza que o artigo 32 previa nada menos de vinte e três hipóteses, em que a validade dos decretos-leis expedidos pelos interventores depende estritamente da aprovação do presidente da República. Além disso, “os artigos 33 e 24 da lei orgânica estabelecem quinze hipóteses diferentes, nas quais é vedado aos estados e municípios expedir decretos ou praticar atos [...] que [...] digam respeito a matérias reconhecidas pela União como de sua exclusiva competência” (ANDRADE, 1941 *apud* RODRIGUEZ, 1983, p. 157-159).

Do momento em que o Código dos Interventores começou a ser tratado em despachos com o ministro da Justiça, em 16 de janeiro de 1939, à sua publicação no Diário Oficial, em 10 de abril, os prepostos estaduais ficaram três meses em estado de alerta, aguardando o que viria pela frente. Imediatamente depois de divulgado o decreto, tornaram-se “um pouco apreensivos” (a impressão é de Getúlio Vargas) e, no mês seguinte, atacaram abertamente a nova legislação.

Benedito Valadares era um dos que demonstraram, segundo o presidente, “má vontade” com o código administrativo. E é bem possível que ele previsse grande oportunidade para os mandachugas da política mineira se rearticulem e se voltarem contra seu governo; ou que fosse isso e mais uma vingança pessoal de Francisco Campos – grande arquiteto do negócio todo – contra sua nomeação para o Governo de Minas. Acertou-se então que, após suas gestões contra o decreto-lei, e

não sendo possível voltar atrás depois de divulgada a decisão no Diário Oficial, “seriam feitas algumas retificações por ele sugeridas”; uma vez “publicadas estas, seria o Código posto em execução”. Cordeiro de Farias, por seu turno, interventor do Rio Grande, simplesmente ameaçou renunciar “se não fossem atendidas suas ponderações” – sendo a mais importante a de que os departamentos administrativos fossem tão somente órgãos consultivos, não deliberativos. Não foi atendido e também não renunciou. Em junho, o Decreto-lei nº 1202 foi revisto. Mesmo assim, o presidente da República enfrentou mais um pedido de exoneração, o de Osvaldo Aranha, que, entre motivos alegados e não alegados, engrossou o coro de oposição à lei orgânica dos estados<sup>3</sup>. Vargas anota que, em meio a esse vai e vem do chanceler, Maciel Filho procurou repercutir as críticas do ministro do Exterior em seu jornal, *O imparcial*. Essa história merece ser contada.

Em correspondência particular ao presidente, à mesma época, o jornalista voltou a expor sua divergência total com Francisco Campos, ministro da Justiça e autor declarado do novo sistema de governo. Por meio de uma argumentação complicada, de umas tantas referências a conspirações, antipatias pessoais e mexericos palacianos envolvendo personagens centrais e periféricos da política mineira, Maciel sustentava basicamente que a *gang* (sic) que atuava sob a direção do ministro da Justiça e Negócios Interiores, por meio da recém-criada Comissão Revisora de Leis e Decretos<sup>4</sup> (Sabóia de Medeiros, Pedro Batista Martins, Otacílio Negrão e Múcio [ilegível]), tinha adquirido o poder de, arbitrariamente, explorar os decretos-leis em proveito próprio. Isso conduzia, segundo o informe do jornalista,

a um clima de incerteza jurídica que afetava a atividade comercial, a industrial e o direito de propriedade. Ele profetizou que, enquanto for possível fazer decretos com forma de leis gerais para resolver casos particulares, não haverá ambiente adequado para investimentos. A lei orgânica seria, então, um dos capítulos centrais dessa atividade legiferante e casuística, elaborada por advogados perigosos. Na parte do bilhete manuscrito de Maciel Filho a Vargas,

***“Se a fórmula  
autoritária de  
governo, imposta  
pelo golpe de  
novembro e  
legalizada pela  
Constituição,  
pretendia resolver  
certos problemas  
colocados pelos  
círculos dirigentes  
do regime...ela não  
foi tão eficiente  
para construir,  
como foi para  
destruir.”***

em que enumera suas divergências técnicas em relação ao decreto dos interventores, pode-se ler uma lista de defeitos de ordem jurídica: *i*) “o texto do decreto fere, em mais de 15 artigos, a Constituição de 10 de Novembro” (embora não os especifique); *ii*) “nossas instituições de direito público não admitem a subordinação dos governos dos estados – ainda que interventores – aos

ministros, que são secretários do presidente”; e *iii*) “para se determinar a orientação administrativa dos interventores, não é necessário um decreto; basta uma circular de administração ordinária e mais dois ou três funcionários na Secretaria da Presidência para a correspondência, arquivo” etc. Politicamente, o Código Administrativo, adotado em um momento em que o “governo federal não [estava] uniforme, constituindo um só bloco, [i.e., sem grandes conflitos] nem forte financeiramente, nem organizado tecnicamente para uma ação dessa envergadura”<sup>5</sup>, a ação de criar esses departamentos arriscava, segundo o automeado consultor do presidente, em duas frentes: ao concentrar todos os poderes no Rio de Janeiro, isto é, na União, unificava os estados contra o presidente (não se entrega a adversários uma bandeira tão popular como o federalismo”) e facilitava, sabe-se lá como, a execução de um golpe técnico contra o próprio Vargas, possivelmente por meio de alguma desculpa jurídica<sup>6</sup>.

Não só pelo comentário legal de Almir de Andrade, mas pelas reações aqui referidas, pode-se especular que um dos propósitos enfiados na legislação, a princípio destinada apenas a ordenar as finanças públicas, pretendia diminuir significativamente a autonomia dos interventores e aumentar, na mesma proporção, o poder fiscalizador do ministro da Justiça. No inspirado discurso que pronunciou na abertura da Conferência Nacional de Economia e Administração, em 10 de novembro de 1939, Vargas pontificou sobre os avanços na esfera administrativa, após dois anos exatos do Estado Novo, e celebrou sua lei orgânica dos estados, a providência mais importante do governo para eliminação dos resquícios do regionalismo ou caudilhismo. Essa medida derrubava os

obstáculos políticos ao progresso nacional, entre eles “a política facciosa, em que as dedicações eleitorais eram pagas com favores onerosos; o provincialismo, que criava e multiplicava obstáculos ao livre curso dos valores econômicos; os particularismos, que estabeleciam preferências para a outorga de benefícios; a pretensão de hegemonias, que prejudicavam o entendimento de todos os brasileiros” (VARGAS, 1940, p. 74 e 124).

Pode-se especular, com razoável margem de certeza, que a criação dos departamentos administrativos responde a uma necessidade política – bem mais complexa do que o controle e a supervisão burocrática das finanças do interventor –, cuja solução, também política, deveria ser imposta conforme os objetivos declarados de centralização do novo regime.

Uma prova adicional das contradições, em que estava enredado todo o sistema de interventorias de 1938 em diante, e que repercutiam seja sobre a relação entre a Presidência e os estados – o que eu chamarei de conflito interelite –, seja sobre a política interna de cada estado – conflito intraelite –, deriva do descontentamento ou do desconforto que sua baixa eficiência suscitava em personagens situados nas mais diversas posições.

Segundo Francisco Campos, essa revolução jurídica, que seu gênio político promoveu, não era só justificável. Ela estava plenamente de acordo com os princípios expostos na Carta de 1937, que exigiam todo poder ao presidente. Os departamentos administrativos deveriam, segundo o ministro, apenas preencher o vazio institucional que o constituinte não previu (e que também não reconhecia como um defeito de sua autoria), a fim de complementar a ação da Interventoria, introduzindo mais uma coluna no edifício. A nova medida,

concretizada no Decreto-lei nº 1202, “não procurava efetuar a centralização administrativa”; essa era um pressuposto de todo o sistema constitucional. Ela “visa, apenas, a centralização política” (CAMPOS, 1940, p. 170-171). Campos apresenta, assim, os departamentos como um progresso político, não como resultado natural da evolução do sistema institucional, mas com uma peculiaridade: os dois aparelhos – Departamento e Interventoria – e seus ocupantes eventuais deveriam assumir, antes de tudo, um compromisso ideológico com o Estado Novo, ou seja, acatar como seus “os propósitos de defesa e de consolidação do regime” do presidente Vargas (CAMPOS, 1940, p. 115).

Os departamentos administrativos respondem a uma necessidade ideológica do regime – bem mais sutil do que o controle político dos oligarcas –, cuja solução, institucional, deveria ser imposta conforme os preceitos doutrinários do seu jurista.

Esse espaço vazio na estrutura governamental foi identificado também pelas oligarquias não incluídas no novo esquema. Se a antiga fórmula autoritária da centralização (presidente + interventor), adaptada do Governo Provisório, pretendia achar a solução para os problemas práticos da governança, ao simplesmente enquadrar as situações estaduais, acabava criando outros, tão ou mais delicados. Ao contrário do que poderia parecer, a destruição dos canais tradicionais de agregação e representação de interesses – partidos, parlamentos – não reduzia o pluralismo no universo das elites, mas promovia-o, já que havia vários critérios de escolha do representante estadual, o que poderia aumentar o conflito interelites. Por outro lado, esse “pluralismo limitado”, para falar como Linz (1980), não era ainda amplo o suficiente para expressar, politicamente, as demandas por participação

dos grupos oligárquicos excluídos, marginalizados ou integrados de forma precária ao sistema político ditatorial. Essa imprevidência acrescentava ao regime outra dificuldade: agravava o conflito intraelite.

A indignação dos políticos do Paraná, diante das atitudes e do comportamento do interventor nomeado por Vargas, é prova disso e dá o tom da carta-protesto que enviaram ao presidente da República em 1 de fevereiro de 1938, dando-lhe ciência do divórcio entre a opinião pública paranaense (isto é, eles mesmos) e a pessoa do Sr. Manoel Ribas. O rosário de reclamações ia do peso dos impostos ao temperamento impulsivo, intratável, afrontoso e agreste do interventor; dos seus esquemas para beneficiar-se pessoalmente das rendas dos jogos de azar à sua falta de cultura e modos; do superfaturamento de obras à dependência de conselhos políticos de terceiros etc. A sugestão era que ele fosse substituído imediatamente<sup>7</sup>. Em São Paulo, a situação não era melhor. Vargas registrou que seu pedido, para que o PRP fizesse, logo após o golpe de 1937, um governo de concentração com Cardoso de Melo Neto (do PC), não seria atendido pelos mesmos motivos que opunham os políticos paranaenses ao seu próprio interventor: “desprestígio, negociatas e dificuldades de sindicância para apurar responsabilidades” (VARGAS, 1995, vol. II, p. 91 e 93; entradas dos dias 9 e 14 dez. 1937). Em 1939, provavelmente muito preocupado com a qualidade da administração pública, o PRP rompeu politicamente com Ademar. No ano seguinte, abriu campanha pública contra a administração calamitosa do Sr. Ademar de Barros, para repetir o título de um livro famoso à época, e em 1941 conseguiu enfim sua destituição. Segundo Hayashi, a causa das denúncias de corrupção contra o interventor teriam

sido os interesses políticos de elementos perrepostas que se consideravam marginalizados do poder. Ademais, segundo consta, “demitira todos os prefeitos do estado e, para substituí-los, nomeara elementos jovens, alguns sem qualquer ligação com o PRP e outros vinculados a grupos rivais do partido” (HAYASHI, 1996, p. 122). A ironia, contida na queixa do doutor Armando de Sales Oliveira ao general Góes Monteiro, de que “as reformas com o colorido característico do novo Estado, prometidas para revelar a felicidade aos brasileiros, foram adiadas, e não se falou mais nos órgãos que deveriam substituir a representação nacional destruída” não foi completamente em vão (OLIVEIRA, 2002, p. 460).<sup>8</sup> Com a instituição do Departamento Administrativo, cumpria-se enfim, e dessa forma, a promessa, contida na Carta de 10 de Novembro, de encontrar uma solução diferente, mais moderna e mais eficiente, para o problema da representação política.

O Departamento Administrativo responde a uma necessidade social (bem mais útil do que a mera doutrinação ideológica da elite estadual), cuja solução, pragmática, deveria ser imposta conforme os procedimentos usuais da época: a inclusão de alguns nomes a mais na administração ordinária do aparelho do Estado. Nesse sentido, em vez de seguir a lógica do clientelismo, o aparelho é um sucedâneo dos conselhos econômicos corporativos – trata-se de um corporativismo político.

O Departamento Administrativo não foi criado para isso, ou em função das necessidades referidas por um ator poderoso e onisciente. Sustento que ele serviu para isso, o que é bem diferente. Na explicação da sua gênese, é preciso ter presente tanto o contexto quanto o *timing* do processo político nacional, isto é, a

sequência de acontecimentos. Instituída a Constituição em novembro de 1937, ao longo do tempo tornou-se cada vez mais necessário, e depois cada vez mais urgente, criar alguma instituição representativa que pudesse, sem desorganizar muito o esquema então planejado, articular e agregar interesses políticos, acomodando a complexidade das situações regionais, divididas e subdivididas em grupos submetidos exclusivamente ao reduzido jogo dos interventores. A instituição dos departamentos administrativos dos estados, em abril de 1939, parece expressar não esse desígnio, mas a percepção do problema. Na realidade, esse deve ter sido o ganho adicional e inesperado da intenção presidencial de organizar melhor a intervenção federal. A função fiscalizadora – política e administrativa – atribuída ao aparelho sugeria a preocupação de Vargas em dotar o sistema político de um mecanismo de contrapeso ao poder dos interventores, em que o próprio presidente surgisse como árbitro final das disputas intrarregionais. Essa versão da história fica mais visível quando se olha para a ordem político-burocrática do regime.

### O lugar do Departamento no organograma de governo

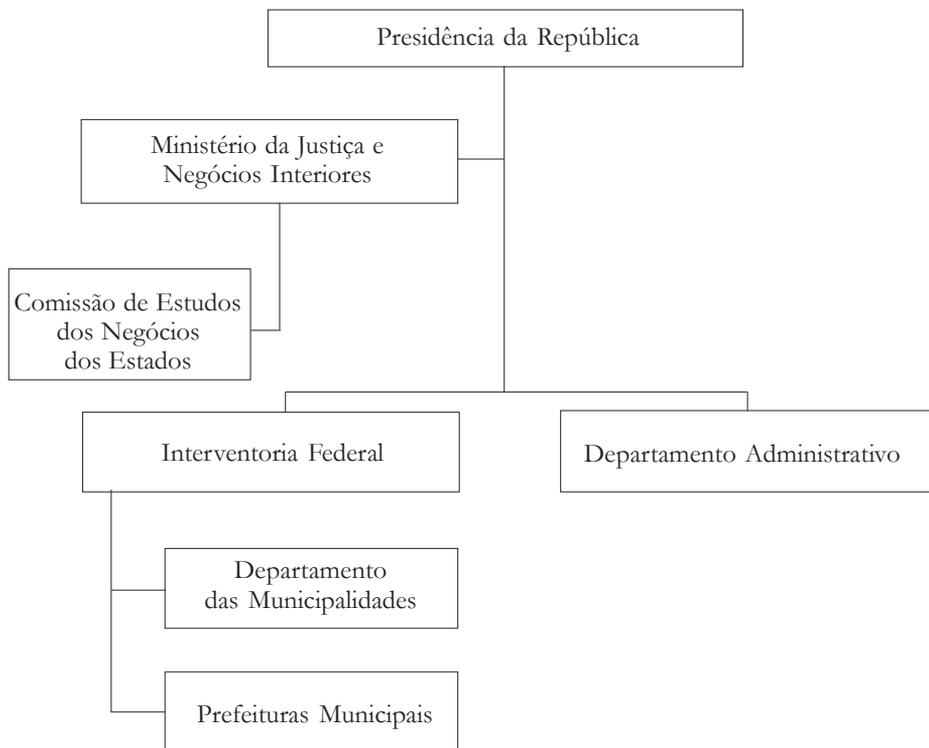
A posição formal do Departamento, no sistema administrativo do Estado Novo, permite deduzir as relações estratégicas entre os diversos centros de poder, do nível federal ao municipal, e suas respectivas funções político-burocráticas.

Mesmo um exame superficial do organograma – referido apenas às competências respectivas desses aparelhos, tal como definidas administrativamente na legislação – sugere alguns tópicos interessantes. Destaco, sem me aprofundar muito,

alguns aspectos políticos que essa configuração institucional indica.

Essa estrutura, embora possa ser separada analiticamente em quatro compar-

e adaptada sucessivamente para operar como uma máquina de concentração e centralização de poder e decisões e funcionou, de 1939 a 1945, até onde se pôde



Fonte: o autor, a partir do Decreto-lei 1 202/39.

### **Organograma 1: Organização política da administração pública no regime da Constituição de 1937**

timentos ou em quatro níveis de autoridade, níveis esses que recobrem e se confundem com a “divisão administrativa” do regime – no primeiro nível, a Presidência da República, a última instância do sistema estatal; no segundo nível, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores e a Comissão de Estudos dos Negócios dos Estados; no terceiro nível, a Interventoria Federal e o Departamento Administrativo; e no quarto nível o Departamento das Municipalidades e as prefeituras –, foi construída, redefinida

estimar, de forma coordenada. A ordenação desse sistema, a posição de cada aparelho e a relação que seus controladores mantêm entre si denunciam que ele é em quase tudo o avesso da estrutura de poder que vigorou na Primeira República.

O sistema político da Terceira República (1937-1945) era altamente institucionalizado, ou melhor, burocratizado, por oposição ao informalismo e aos acordos tácitos típicos da política dos governadores no pré-1930. Ele era

unificado ideologicamente, ou ao menos se pretendia assim, e não vagamente “liberal”. Esse sistema político não dependia do voto eleitoral para qualquer instância de governo, o contrário da regra de ouro da República Velha. E o fluxo de transmissão da legitimidade de um nível a outro não era ascendente (dos coronéis, que controlavam o eleitorado, ao presidente), mas descendente (da Presidência às prefeituras).

A hierarquia aqui entre municípios, estados e União, para falar na linguagem jurídica, é muito rígida, verticalizada e integrada e essa cadeia foi definida por uma série de disposições legais: prefeitos na base e presidente no topo estão ligados por uma carreira de aparelhos na qual um nível subordina-se política e burocraticamente ao outro. Ou melhor, onde “um nível serve-se de sua ascendência burocrática para governar politicamente o outro”. Apenas a Interventoria e o Departamento Administrativo estão no mesmo nível, sutileza do legislador que não merece passar despercebida. Mais pelo desenho do que pelas práticas efetivas, o organograma sugere uma relação de supervisão recíproca, embora na realidade só o segundo tivesse, de fato, poder burocrático sobre a primeira (já que podia vetar suas decisões). A posição intermediária dos dois aparelhos divide o nível federal do nível municipal e essa simetria não é uma preferência estética, mas a maneira de superintender e controlar as iniciativas e as decisões mais desimportantes mesmo na ponta do sistema, propósito em tudo de acordo com a peculiar doutrina municipalista advogada pelo Estado Novo. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores age, nessa geografia, como um filtro e como um dique, anteposto à Presidência. Ele atua executivamente através da Comissão de Estudos dos Negócios dos Estados, embora a função dessa Comissão, criada em 1939,

devesse ser prestar “assistência técnica” ao Ministério “em todos os assuntos referentes à administração estadual que dependessem da aprovação do Presidente” (WAHRLLICH, 1983, p. 718)<sup>9</sup>. Por sua vez, o Departamento das Municipalidades, inventado já em 1938, age em nome do interventor e cumpre, diante dos prefeitos, praticamente a função que os departamentos administrativos desempenham no nível estadual diante do interventor: supervisão e controle. Submetido politicamente à Interventoria Federal, burocraticamente incumbido de processar os projetos anuais de orçamento elaborados pelas prefeituras e, caso desse tempo, formular sugestões técnicas para aperfeiçoar a administração municipal, os departamentos das municipalidades foram, na melhor das hipóteses, transformados num estágio obrigatório entre as prefeituras do interior e os departamentos administrativos por onde as decisões deveriam passar. E na pior delas convertidos tão somente em supercâmaras de vereadores. Segundo Mello, os departamentos das municipalidades acabaram por isso “dominados quase sempre por políticos de segunda ou terceira ordem” que terminavam por utilizar o aparelho “como instrumento dos seus interesses eleitorais” (MELLO, 1971, p. 69; *apud* COLUSSI, 1996, p. 92).

As associações políticas entre os controladores desses aparelhos seguiam, sempre a partir do topo do sistema, duas rotas. A primeira e mais comprida saía do presidente, pulava o ministro, chegava ao interventor, ao diretor do departamento das municipalidades e daí aos prefeitos. O primeiro nomeava o segundo e o terceiro e, esse último, o quarto e o quinto elementos<sup>10</sup>. A liberdade (e a discricionariedade) que o presidente usufruía na escolha dos interventores era semelhante à autonomia e arbitrariedade do interventor

para indicar seus prefeitos. Todavia, a clientela de intendentes municipais não era similar à freguesia de interventores federais já que esses últimos sempre podiam acumular mais poder que aqueles e subir o valor das transações no mercado de apoios políticos.

A segunda rota saía também do presidente, passava, ao contrário da primeira, pelo ministro da Justiça e chegava enfim aos departamentos administrativos. Ainda que a nomeação legal dos seus ocupantes coubesse apenas ao chefe do Executivo federal, a recomendação de possíveis integrantes ou provinha do próprio ministro, ou passava por ele, já que seu titular filtrava candidatos apresentados pelas elites locais ou mancomunados com os interventores. Nesse contexto legal, os interventores federais desejariam tudo, exceto um departamento politicamente antipático a suas propostas e iniciativas.

Em resumo: existe uma novidade aqui que permite ver onde e como se reproduz o sistema de dominação política e quem se encarrega, ao menos em parte, dessa reprodução. Insisto sobre esse ponto, mesmo correndo o risco de me repetir: é preciso levar em conta as instituições políticas do Estado Novo, ainda que elas façam toda figura de repartições “administrativas”. É preciso levar em conta também a função burocrática dos seus controladores, ainda que se reconheça a centralidade e a importância do personalismo autoritário e do seu papel na construção e na estabilização do regime político autoritário. “Autoritarismo”, nesse sistema, não é igual a personalismo. O personalismo é a forma de resolução dos conflitos nesse regime; as instituições autoritárias são, no caso, os meios.

Retomando o programa de pesquisa sugerido por Fausto (1972), pode-se

verificar, com base no raciocínio e nas informações expostas neste artigo, que são as instituições políticas – essas instituições políticas, ou melhor: essa configuração institucional – as responsáveis, ou melhor, um dos dispositivos responsáveis para realizar, na prática, a capacidade estatal, ou ‘a supremacia do Estado sobre a sociedade’, conforme sua formulação. O Departamento

***“A posição formal do Departamento, no sistema administrativo do Estado Novo, permite deduzir as relações estratégicas entre os diversos centros de poder, do nível federal ao municipal, e suas respectivas funções político-burocráticas.”***

Administrativo dos estados é uma forma particularmente útil para viabilizar o novo compromisso interelites. Esse compromisso é, por sua vez, a garantia da autonomia do Estado nacional diante das situações políticas regionais. Para compreender esse aspecto é suficiente afirmar que o ingresso da elite tradicional no aparelho do Estado, via daspinhos, aumenta, paradoxalmente, a independência desse Estado, já que os políticos têm pouco

controle sobre o processo decisório, centralizado na Presidência da República, e baixa influência sobre o processo político como um todo, já que perderam para sempre dois de seus principais instrumentos de atuação: os partidos oligárquicos e o sistema eleitoral. A liberdade de ação da Presidência e dos “órgãos técnicos” a ela associados é, entre todos os indicadores desse período, o melhor índice para estimar o grau dessa autonomia.

Por isso, a função das instituições autoritárias e, em especial, a função do Departamento Administrativo foi, nesse contexto, certa: à medida que ele ampara e abriga as demandas dos oligarcas por presença e participação na “vida política”, também serve de endereço para hospedar, tutelar e dar um formato mais moderno (isto é, “burocrático”) à política nacional e ao espírito conservador da elite.

## Conclusões

A explicação sobre a invenção de um aparelho como os departamentos administrativos envolve um risco evidente, ou seja, a tentação das explicações funcionalistas. Pensando esse caso de modo mais amplo, o problema fica mais enfático – e mais interessante – quando vem associado a uma questão teórica: como e por que instituições mudam ao longo do tempo?

Explicações usuais para essa charada tendem quase sempre a enfatizar obrigações sistêmicas: instituições são produzidas, transformadas ou mesmo desaparecem em razão das necessidades objetivas que cumprem. Assim, o procedimento mais simples (e mais arriscado) seria deduzir os motivos da criação do Departamento Administrativo das funções que ele cumpriu depois que foi criado. Essa posição tem o inconveniente de tomar o propósito

inicial pela finalidade, que pode inclusive ter-se alterado ao longo do tempo graças à interação e aos confrontos com outras instituições, ou mesmo em função das alterações no meio ambiente político. Outra suposição igualmente problemática consiste em optar por explicar o desenvolvimento institucional por uma espécie de “partenogênese organizacional”: uma instituição (no caso, o Departamento Administrativo) seria gerada da institucionalidade anterior (o regime de intervenção nos estados, por exemplo), como um efeito sem causa identificável.

Por outro lado, quando se assume uma perspectiva mais contextual que funcional, o que ressalta na explicação são justamente os confrontos políticos e burocráticos que deixam ver, nessas opções institucionais, decisões mais ou menos conscientes (escolhas entre alternativas, projetos, deliberações), e na definição final do desenho institucional do regime do Estado Novo o resultado da luta, até certo ponto bem explícita, entre as forças políticas em presença.

De toda forma, esse dispositivo administrativo, imaginado originalmente como uma forma de controle e não como um canal de representação dos setores descontentes da elite estadual, só na aparência pode ser percebido como resultado da infinita capacidade do presidente em “conciliar os opostos”, conforme a mitologia varguista. Ele deve ser visto, na realidade, como um modo possível de ingresso da elite política – ou pelo menos de uma parte dela, a que havia restado depois de inúmeras composições, destituições, reabilitações e recomposições – na arena política. É certo que a configuração institucional depois de 1939 queria responder às pressões acumuladas (mas difusas) da oligarquia tradicional por

participação política desde o Governo Provisório (1930-1934). No entanto, desde que isso fosse feito “administrativamente”. O característico é que a fórmula adotada para a solução dos conflitos no universo das elites – e que tem no Departamento Administrativo uma espécie de “princípio

lógico e fim prático” – se dá através de um aumento do controle da elite nacional sobre a elite regional. Esse é um dos fatos que está na base da inflação do poder do Estado brasileiro no pós-1930.

(Artigo recebido em outubro de 2011. Versão final em novembro de 2011).

---

## Notas

<sup>1</sup> Esses conselhos foram instaurados em todos os estados do Brasil, em alguns municípios e no Distrito Federal pelo Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931. Eles funcionavam, ainda que sem muita capacidade decisória efetiva, como um complemento político ao poder do interventor após a Revolução de 1930. Ver o decreto do “Código dos Interventores” de 1931 em Carone, 1975, p. 374-381.

<sup>2</sup> O presidente refere nessa passagem a gestão do interventor do Rio Grande do Sul para onerar “a União” com alguma obrigação adicional e a gestão do secretário de Viação de São Paulo, para desonerar o estado da taxa federal cobrada do Porto de Santos. Entrada do dia 28 set. 1938.

<sup>3</sup> Todas as passagens entre aspas são do Diário de Vargas. Para a data inicial de concepção do decreto-lei, ver a entrada de 16 jan. 1939; para a assinatura do documento, ver a entrada de 8 abr.; para a apreensão dos interventores, 14-16 abr.; para a atuação do governador de Minas Gerais contra o Código, ver a entrada de 19 maio; para a gestão do interventor do Rio Grande do Sul, 22 maio; e para a pressão de Osvaldo Aranha, ver a entrada de 9 jun. Cf. Vargas, 1995, vol. II, p. 192, 215, 217, 224, 224-225 e 230, respectivamente.

<sup>4</sup> Não consegui determinar a informação, mas parece que a denominação oficial do órgão era “Comissão de Revisão dos Projetos de Lei”, criada pelo Decreto-lei 1.019, em 31 dez. 1938. Ela era integrada pelo consultor-geral da República, pelos consultores jurídicos do Ministério do Trabalho e da Justiça e pelo ministro dessa pasta.

<sup>5</sup> Bilhete manuscrito de Maciel Filho a Getúlio Vargas. Museu da República. Arquivo Histórico. Arquivo Getúlio Vargas – GV cr 940.00.00 GV 04 cr (1).

<sup>6</sup> Bilhete manuscrito de Maciel Filho a Getúlio Vargas, cit.

<sup>7</sup> Arquivo Nacional. Fundo: Gabinete Civil da Presidência da República. Série: Governos Estaduais. Lata 268. Documento nº 4927.

<sup>8</sup> Trata-se de trecho de uma carta enviada de Paris em 25 fev. 1939.

<sup>9</sup> A comissão era integrada por onze pessoas, entre os quais o presidente do Dasp. Como mais tarde esclareceu o ministro Marcondes Filho, a Comissão era, na “órbita federal”, “o aparelho destinado a divulgar igualdades desconhecidas e a aplainar diferenças evitáveis” resultantes dos processos decisórios dos departamentos administrativos. Discurso proferido pelo ministro Marcondes Filho, O Estado de S. Paulo, 11 nov. 1943, p. 6.

<sup>10</sup> Benedito Valadares gaba-se de ter sido o autor da “emenda” à Constituição de 1937, que deu o poder de nomeação dos prefeitos ao interventor (artigo 27). Segundo ele, “era um dispositivo esdrúxulo, mas necessário” (VALADARES, 1966, p. 164).

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, Almir de. O Brasil e a centralização do governo (Editorial). *Cultura Política*, Rio de Janeiro, n. 4, jun. 1941.
- CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura; seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.
- CARONE, Edgard. *A Segunda República (1930-1937)*. 3ª. ed. São Paulo: Difel, 1978.
- \_\_\_\_\_. *A Terceira República (1937-1945)*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1982.
- \_\_\_\_\_. *O Estado Novo (1937-1945)*. 1ª. reimpr. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977.
- \_\_\_\_\_. *O tenentismo: acontecimentos; personagens; programas*. São Paulo: Difel, 1975.
- CODATO, Adriano. *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2008.
- COLUSSI, Eliane L. *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1996.
- CUNHA, Wagner V. da. *O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder; relações de classes. In: FAUSTO, Boris (org.), *História geral da civilização brasileira*. Tomo III: O Brasil Republicano, 3º. Vol. Sociedade e Política (1930-1964). 5ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- FAUSTO, Boris. Pequenos ensaios da história da República: 1889-1945. *Cadernos CEBRAP*, São Paulo, n. 10, 1972.
- FGV-CPDOC. *Era Vargas 1º Tempo: dos anos 20 a 1945*. CD-rom, 1996.
- HAYASHI, Marli G. *A gênese do ademarismo (1938-1941)*. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 1996.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, vol. 16, n. 2, p. 226-246, Jan. 1984.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo : Alfa-Omega, 1975.
- LINZ, Juan J. Regimes autoritários. In: PINHEIRO, Paulo S. (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1944.
- MARTINS, Luciano. Estado Novo. FGV-CPDOC. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro (1930-1983)*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária/Finep, 1983.
- MELLO, Diogo Lordello de. *O município na organização nacional*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

- OLIVEIRA, Armando de Salles. *Escritos políticos*. São Paulo: Arx, 2002.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.
- RODRIGUEZ, Ricardo Vélez (org.), *Cultura Política e o pensamento autoritário*. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 1983.
- SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos G. (org.). *Brasil em perspectiva*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- SOUZA, Maria do C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.
- VALADARES, Benedito. *Tempos idos e vividos: memórias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- VARGAS, Getúlio. A atualidade brasileira e a solução dos seus problemas. In: \_\_\_\_\_. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940, vol. VII: No limiar de uma nova era.
- VARGAS, Getúlio. *Getúlio Vargas: diário*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- WAHRLICH, Beatriz M. de S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

### **Documentos históricos**

- ARQUIVO NACIONAL. Fundo: Gabinete Civil da Presidência da República. Série: Governos Estaduais. Lata 268. Documento nº 4.927.
- MUSEU DA REPÚBLICA. Arquivo Histórico. Arquivo Getúlio Vargas – GV cr 940.00.00 GV 04 cr (1).

### **Artigos de jornais**

- MARCONDES FILHO, Alexandre. “Discurso proferido pelo ministro Marcondes Filho”. *O Estado de S. Paulo*, 11 nov. 1943.

## Resumo – Resúmen - Abstract

### **Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo**

*Adriano Codato*

O objetivo deste artigo é expor e explicar um momento específico da evolução político-institucional brasileira. São explorados os conflitos que estão na origem da escolha e a implementação de uma nova ordem político-administrativa no pós-1930. São examinadas as origens, a concepção e os objetivos que guiaram a invenção de um aparelho burocrático que, juntamente com o interventor federal, não só controlou as elites políticas regionais, mas também contribuiu para a organização do poder do Estado em bases nacionais, cooperando para viabilizar a capacidade estatal: os Departamentos Administrativos. Analiso o contexto político, os antecedentes legais e as inovações institucionais do decreto-lei nº 1202/39, a fim de responder a duas questões bem específicas: por que e com que objetivo essa lei sobre a administração dos estados e dos municípios foi criada durante o Estado Novo?

**Palavras-chave:** Departamento Administrativo; Governo Vargas; administração pública.

### **La intervención del Estado, la centralización política y la reforma burocrática: el significado de los Departamentos Administrativos en *el Estado Novo***

*Adriano Codato*

El objetivo de este trabajo es exponer y explicar un punto específico de la evolución de la política brasileña institucional. Se exploran los conflictos que llevaron a la elección y aplicación de un nuevo sistema político-administrativo en el post-1930. El documento explora los orígenes, el diseño y los objetivos que llevaron a la invención de un aparato burocrático que, junto con el interventor federal, no solamente controla las élites políticas regionales, sino que también contribuyó a la organización del poder estatal a nivel nacional, cooperando para facilitar la capacidad del Estado: los Departamentos Administrativos. Analizo la historia política, jurídica y las innovaciones institucionales del Decreto-Ley 1202/39, con el fin de responder a dos preguntas muy concretas: por qué y para qué esta ley sobre la administración de gobierno estatal y local se creó durante el *Estado Novo*.

**Palabras clave:** Departamento Administrativo; Gobierno Vargas, administración pública.

### **State intervention, political centralization and bureaucratic reform: the meaning of the Administrative Departments in *Estado Novo***

*Adriano Codato*

The purpose of this paper is to expose and explain a precise moment of the Brazilian political-institutional evolution. It explores the conflicts that are at the origin of choice and implementation of a new politico-administrative system in post-1930. The paper explores the origins, design and objectives that drove the invention of a bureaucratic apparatus which, together with the Federal Interventor, not only controls the regional political elites, but also contributed to the organization of state power on a national basis, cooperating to facilitate state capacity: the Administrative Department. I analyze the political context, legal history and the institutional innovations of the Decree-Law 1202/39 in order to answer two very specific questions: why

and for what purpose this law on the administration of state and local government was created during the *Estado Novo*.

**Keywords:** Administrative Department, Vargas government, public administration.

---

Adriano Codato

Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professor de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR), editor da Revista de Sociologia e Política e um dos coordenadores do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP) da UFPR. Contato: [adriano@ufpr.br](mailto:adriano@ufpr.br)



## RSP Revisitada

O artigo a seguir aborda, de maneira bastante leve e bem humorada, os principais preconceitos e lugares comuns atribuídos à burocracia estatal pela imprensa e por outros setores sociais.

Como Guy Peters assinala, a imprensa e os políticos veem na burocracia o bode expiatório perfeito para explicar a causa de uma gama bastante grande de problemas sociais e econômicos. No meio acadêmico, ainda segundo Peters, existem pelo menos sete concepções diferentes utilizadas para descrever o fenômeno, que conduzem a uma aparente visão esquizofrênica do fenômeno burocrático: por um lado, a burocracia é vista como um Leviatã, uma entidade monolítica, fora do alcance do controle político e social e com um insaciável apetite pelo poder; por outro, a burocracia é vista como um amontoado de instâncias descoordenadas e incapazes de terem ideias próprias e, quando não, com ideias sem sentido.

É inegável, de qualquer modo, a ligação entre burocracia e os Estados Modernos. Nem mesmo o mais ferrenho opositor da burocracia iria recomendar sua extinção. No caso específico do Brasil, nos anos recentes, houve uma significativa recomposição da burocracia estatal – conforme análise realizada no artigo de José Celso Cardoso Jr., que também compõe esta edição da RSP.

Essa recomposição, já dentro dos preceitos trazidos pela Constituição de 1988, ocorreu por meio de concurso público e seguindo os princípios da meritocracia. O concurso público representa um dos requisitos para a formação de uma burocracia profissional, mas somente um processo de gestão e capacitação permanente pode garantir que ela sirva, de forma eficiente, o seu patrão: a sociedade brasileira.

## Eu sou um burocrata

*Wycliffe Allen*

*Texto publicado na RSP, vol. IV, nº 3, de dezembro de 1951*

Segundo a imprensa e o *Congressional Record* eu sou aquele que come à farta da panela do tesouro público. Sou a encarnação da indolência em tôdas as épocas. Vivo à custa dos salários que meus compatriotas ganham com o suor do seu rosto e dos lucros das indústrias que contribuem para os cofres do Estado pagando elevados impostos.

A essa existência de parasita eu dou, porém, aparentemente, pouco valor. Supõem que passo, todos os dias, oito horas cochilando como um gato e só interrompo essa sonolência para arrastar a minha pena sobre o papel. Acreditam que eu forjo o formalismo em proporções alarmantes e que me defendo contra os reformadores por meio dos *lobbies* que mantenho junto ao Congresso Federal. A indústria cinematográfica e os caricaturistas acham que sou um ótimo exemplo do ridículo.

Seja lá o que fôr, a verdade é que represento uma parcela de inteligência, do braço e das pernas por cujo intermédio as esperanças e aspirações do povo se concretizam. Durante a guerra – e em tôdas as situações de crise verificadas em tempo de paz – a maquinaria administrativa de que sou peça é um instrumento essencial em qualquer plano nacional de realizações. No entanto, seja qual fôr minha eficiência como burocrata, minha lealdade ao govêrno é sempre indiscriminada e constantemente posta em dúvida.

Há anos que se exige a identificação dactiloscópica de todos os nossos servidores públicos, enviando-se cópias das respectivas impressões ao Bureau Federal de Investigação. Apesar disso, o Congresso ainda recentemente concedeu um crédito de vinte milhões de dólares para novas investigações em tôrno de minha pessoa. E' questão de menor importância o fato de eu ter sobrevivido.

Agora, depois de investigado, identificado, fichado e reinvestigado, sou um leal funcionário federal – ocupante de um cargo público. Como consegui? Bem, apesar da opinião contrária do público, lutei por isso.

Tudo começou com uma descuidada pergunta feita no colégio, durante um bate-papo à borda da piscina; já pensou no serviço público? Pensei na administração

municipal, de condado, estadual e federal. Eliminei, de início, a de condado; os serviços públicos das unidades desse nível segundo me pareciam eram o *continente negro* da organização governamental americana. Restavam, pois, as municipalidades, os Estados e a União. Cada um apresentava, porém, sérios obstáculos. Êles enfrentavam, de várias maneiras, o problema de defender a tese de que as decisões políticas são a própria essência da democracia, promovendo ao mesmo tempo a eficiência dos trabalhos administrativos e a experiência da administração.

Depois de um ano de intensos esforços na faculdade, consegui um emprêgo numa firma de engenheiros inteiramente empenhada em trabalhos técnicos e de organização para os governos de condado, municipais, estaduais e nacional, mas a guerra lançou-me no serviço civil das forças armadas. Quando veio a paz, pleiteei através de concurso (e venci), um emprêgo público, desses que são considerados como bem pagos na administração federal (bem pagos de certo, à vista dos níveis de salários dos servidores públicos e não de outros empregados).

Dessa maneira, você, contribuinte, vem pagando meus vencimentos, direta ou indiretamente, há uns quinze anos de atividades civis ou militares. O que significa para você o meu trabalho? Como muitos outros burocratas, desempenho um pequeno papel no plano de elevação dos índices de eficiência dos serviços que lhe são prestados em troca do que você paga ao govêrno. Muitas cidades e Estados podem, agora, fazer com que muitas indústrias (*ditas eficientemente administradas*) pareçam, em comparação com o serviço público, viver sob o regime do papelório. Nos últimos vinte anos, o interêsse pela administração eficiente proliferou entre as

autoridades públicas. Além dos cursos noturnos comuns e dos cursos por correspondência atendidos por uma grande quantidade de burocratas ambiciosos, os administradores-“chave” das cidades, dos Estados e da União procuram fazer cursos especializados nas universidades, por sua própria conta e nas horas vagas. Administradores municipais viajam à noite, atravessando metade de um Estado do meio oeste americano a fim de promoverem seminários semanais sobre técnica de administração, tendo por material didático o distribuído pelos cursos por correspondência. As autoridades financeiras, os lançadores municipais, os especialistas em pessoal, os interessados pela administração de obras públicas hoje estudam por correspondência no *Institute for Training in Municipal Administration* e fazem cursos de extensão nas respectivas cidades a fim de obterem diploma superior. Seu instrumento de aferição do sucesso anual não é o lucro financeiro pessoal mas a eficiência de seu serviço. Muitas atividades – dos órgãos do governo ou de outros quaisquer – são suscetíveis de uma análise de custo e, em alguns setores, tem sido mesmo empregada com êxito essa análise. Realmente, pode-se encontrar peritos em custo, contadores especializados, engenheiros industriais, etc. no serviço público, muito embora não tenham os títulos de seus correspondentes nas empresas privadas. Todos eles são burocratas como eu!

De vez em quando leio, com inveja, a descrição dos processos de contabilização das organizações industriais. Uma indústria pode confiar quase inteiramente nas vendas que faz ao governo para obter seus lucros; mas os processos “protecionistas” e geradores do formalismo que o público me impõe não se estendem a essa indústria. Toneladas de regulamentos, as inspeções,

as tomadas de contas internas, os registros *a posteriori* das despesas, a Contadoria-Geral e a Comissão de Serviço Civil... Tudo isto foi criado por você através de leis tão minuciosas que a conclusão a tirar das mesmas é inevitável. Você não confia em mim para executar o trabalho e por isso estabelece sérias restrições, salvo se trabalho numa empresa privada.

Você pretende defender a integridade dos negócios públicos por meio do formalismo. Tenho visto gente capaz lutando, durante vários anos, para romper normas administrativas estreitas, desnecessárias e custosas. A maior parte delas foi criada pelo seu medo a minha pessoa e a meus companheiros de trabalho, medo êsse que se comunicou aos seus representantes no legislativo.

Os que procuram lesar o governo ou a justiça, se escondem do serviço público federal, com suas autoridades controladoras, com seus exames de escrita feitos pela Contadoria-Geral e com seus vários organismos de investigações, inclusive os agentes do fisco e os do Bureau Federal de Investigação. Não obstante, você amarra os servidores públicos com um controle tríplice de seu trabalho e um volume considerável de detalhes. Nossa contabilidade não visa, principalmente, a um propósito administrativo útil.

O seu objetivo é que ela seja mantida de tal maneira que a Contadoria-Geral possa fazer uma tomada de contas mais fácil e que, também, possa servir para atender rapidamente aos pedidos de informações do Congresso.

Você nos fez admitir pessoal em 1950 pelos métodos que já foram considerados como motivo que, em 1880, levou um candidato a emprego público a assassinar o Presidente Garfield. Você nos obriga a disciplinar os servidores públicos com

instrumentos que datam do tempo da Rainha Vitória. Você nos faz admitir pessoal por meio de decretos. Quando seus representantes no Congresso cortam as dotações, as disponibilidades que resultam da medida são cumpridas de acordo com regulamentos que são aplicados de tal maneira que os Chefes Mecânicos ou Artilheiros Navais com vinte anos de experiência são afastados da atividade enquanto um veterano da última guerra, com um ano apenas de serviço, continua em exercício enquanto demonstrar “boa eficiência”. “Boa”, no caso, representa muito menos do que “média”. Carreira? O que acontece com vinte anos de treinamento e experiência que o governo perde? Você acha que isto é um desperdício de dinheiro e de homens? No entanto, você não procura corrigir essa falha, você, por intermédio de seus representantes!

Não são só os desperdícios que precisam ser corrigidos. Há iniquidades graves a sanar. Considerando seu desejo de promover a melhoria da administração, nós, os burocratas, descobrimos as três razões de não ter você, até hoje, comunicado aos seus representantes no legislativo os seus pontos de vista a respeito do assunto. Em primeiro lugar, você não se interessa realmente pelo assunto. O governo só existe para você como objeto de crítica nos momentos de lazer, após o jantar. Não afeta sua vida de outro modo.

Em segundo lugar, você raciocina em função de programas e idéias mas não de detalhes a que se deve ater a execução desses programas. É provável que seu representante no Congresso pense da mesma maneira. Uma “comissão econômica” na Câmara ou no Senado podia, se quisesse trabalhar, socilitar o concurso da Contadoria-Geral, da Comissão de Serviço Civil e do Bureau de Orçamento a fim de

assisti-la no preparo das medidas de limitações dos gastos federais, mostrando os anacronismos administrativos das comissões e os desnecessários detalhes incluídos na legislação atual.

Terceiro, você é, sem dúvida, membro de um ou mais grupos de pressão que influenciam os respectivos representantes no legislativo no sentido de obter leis que lhes sejam favoráveis ou para expor ao Congresso seus pontos de vista como se fôssem representativos da “opinião pública”. Seu grupo pode concentrar suas atenções no governo federal, visando a obtenção de favores econômicos diretos, como fazem os grupos operários e a Associação Nacional de Manufatureiros. Também pode você esperar que o governo federal alivie a consciência de cada um por não ter feito nada por sua própria conta, isto é, nada do que deseja que o governo faça. Nesse sentido, as leis que criam privilégios para os veteranos no serviço civil federal são de interesse apenas quando são comparadas com as normas que vigoram nas empresas particulares relativamente à mesma classe de empregados. Finalmente, seu grupo de “pressão” pode concentrar a atenção no governo federal, tomando-o como instrumento de defesa de convicções éticas, teológicas, econômicas ou sociais que afetam nossa maneira de viver. Assim, pode ser esse grupo responsável por uma nova lei básica. As leis, porém, devem ser administradas.

Os órgãos federais são, pois, criados para atender necessidades. De um modo geral essas necessidades são sugeridas aos parlamentares pelo respectivo eleitorado. Se você tiver o cuidado de passar em revista os acontecimentos que culminaram na criação de “mais um” órgão federal, você poderá encontrar o espírito da medida no seu próprio círculo. Quando o relatório de

uma comissão de reorganização nomeada pelo Presidente da República, ou seja, da Comissão Hoover, ameaça o órgão independente que é de seu interesse, em seu protesto angustioso contra a reforma da unidade, você esquece a melhoria que pode dela resultar para os serviços públicos. Quando se reclama economia, você exige que todas as verbas sejam cortadas, menos a do órgão que interessa ao seu grupo. Os cortes iniciais no orçamento, cortes esses recomendados pelas comissões de finanças do Senado e da Câmara, desaparecem e o orçamento afinal aprovado pode até ser maior do que o proposto pelo Executivo. Dessa maneira, eu, o burocrata, acabo ficando com a batata quente nas mãos e não posso soltá-la.

Não há ninguém que possa ficar com ela. Munido dos necessários recursos para executar um programa, admiti pessoal para realizar o trabalho. Imediatamente surge a grita: “funcionários demais”, “desperdício burocrático”, etc. etc.

Sim, eu sou um burocrata, um ocupante de cargo público! Isto é para mim motivo de orgulho como também o é o fato de que trabalho com outros burocratas empenhados em executar os trabalhos do governo federal da maneira mais eficiente que lhe permitam. E’ natural que haja alguns zangões entre os servidores públicos mas seu número é, para surpresa geral, muito pequeno. Você encontrará seus equivalentes nas empresas privadas, em igual número ou em número ainda maior.

A política partidária não constitui problema na administração federal. Como nas empresas privadas, é a política dos altos cargos que causa a ruína, política essa baseada em grupos, pessoas e ambições. Mesmo assim, não temos um sexto vice-presidente encarregado da sala de lanche da diretoria, vice-presidente esse que nada mais é do que uma pessoa relacionada com o presidente do conselho da empresa.

O governo federal é a maior empresa da terra. Muitos de seus males administrativos são comuns a todas as organizações públicas ou privadas, que sofrem o mal da grandeza. Muitos de seus vícios só poderão ser corrigidos quando os indivíduos e os grupos olharem para além de seus interesses especiais e aceitarem, ocasionalmente, as recomendações “burocráticas” no interesse de todos. O governo federal tornou-se grande porque as necessidades reais ou imaginárias do povo foram consubstanciadas em lei pelos seus representantes. O único lucro possível para o governo deve ser expresso em termos de serviços prestados no momento ou de recursos humanos e físicos reservados para a posteridade. Trabalhar para uma tal empresa é uma incumbência que requer muito mais de oito horas de trabalho, embora eu seja um burocrata! Você levaria um verdadeiro *choque* se soubesse o prazer que sinto em evitar o formalismo aqui e melhorar o processo acolá! Sabe por quê? Eu também sou contribuinte.



*Reportagem*

# Proteção social representa desafio estratégico para o Brasil e o mundo

*Dominique Lima*

Seminário Internacional reuniu especialistas brasileiros e estrangeiros, que examinaram modelos e estratégias em andamento e debateram acerca dos desafios para a produção de políticas públicas de proteção social. Também foram reconhecidos os avanços brasileiros nessa área. O debate ganha ainda mais relevância em função do atual contexto de crise mundial.



O seminário reuniu cerca de 100 dirigentes da área de proteção social e cidadania

Focar temas que incidem na efetividade das políticas públicas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil e em outros países, com destaque para o exame de modelos e estratégias em andamento e para as expressões mais complexas dessa realidade: a extrema pobreza e os desafios para a produção de políticas públicas com propósito multidimensional de proteção

social. Esse foi o pano de fundo do “Seminário Internacional sobre Proteção Social e Cidadania: desafios para a superação da extrema pobreza”, realizado pela ENAP, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O evento buscou considerar reflexões acadêmicas frente a políticas sociais em vigor em diversos países, especialmente no Brasil, abordando discussões e temas que permitissem a compreensão sobre a proteção social, enfatizando, sobretudo, a dimensão da solidariedade, da territorialidade e da cidadania.

Durante os dias 10 e 11 de agosto, os especialistas desdobraram-se para expor e analisar os desafios, sob a ótica da concepção de estruturas de oportunidades no âmbito

do enfrentamento da vulnerabilidade e da produção de políticas públicas de proteção social.

Nomes como o do pesquisador da Universidade Autônoma de Barcelona Ricard Gomà; o do francês Serge Paugam, da École des Hautes Études en Sciences Sociales; e do sueco Kenneth Nelson, da Universidade de Estocolmo, compuseram as mesas de debates. Também integraram o evento o chileno Pedro Guëll Villanueva, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e Fernando Filgueiras, do Fundo de População das Nações Unidas (Unfpa).

Na mesa de abertura do evento, a secretária executiva do Ministério do Planejamento, Iranete Monteiro, destacou o momento atual do Brasil, sob a perspectiva das conquistas registradas nos últimos anos, por meio do aprimoramento das políticas sociais. Em sua reflexão, esse cenário possibilita a troca de experiências exitosas

com outros países. Citando recentes programas e políticas sociais do governo, como o Bolsa Família e o Brasil sem Miséria, a secretária observou que “esse esforço de superação da pobreza extrema é um movimento que tem de contemplar todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), com a sociedade civil”.

Na ocasião, o diretor de Desenvolvimento Gerencial da ENAP, Paulo Marques, salientou que atividades como o Seminário Internacional Proteção Social e Cidadania: Desafios para a Superação da Extrema Pobreza” ajudam a Escola a cumprir sua missão. “Além do ensino, temos de disseminar conhecimento e promover discussões”, afirmou. Na ocasião, o diretor reiterou a importância da parceria com o MDS, iniciada em 2005, bem como da ampla participação de representantes de ministérios, universidades e governos estaduais, municipais e distrital no evento.



Da esquerda para a direita: a secretária executiva do Ministério do Planejamento, Iranete Monteiro; o secretário executivo do MDS, Rômulo Paes; o diretor de Desenvolvimento Gerencial, Paulo Marques; e o representante-residente do Pnud no Brasil, Jorge Chediek

Representante-residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Jorge Chediek lembrou que, até pouco tempo, a questão do desenvolvimento com distribuição de renda era tida como impraticável e impossível. Entretanto, segundo ele destacou, a temática de políticas sociais passou a ser agenda viável para as novas economias. No Brasil, por exemplo, relatórios governamentais indicam que o Programa Bolsa Família reduziu a pobreza extrema de 12%, em 2003, para 4,8%, em 2008. Essa política atende a mais de 13 milhões de famílias com renda mensal limitada a R\$ 140, em todo território nacional, com benefícios que variam entre R\$ 32 e R\$ 306.

### **Proteção social e desenvolvimento: elos indispensáveis**

A solidariedade e sua materialização em escolhas políticas, decisões econômicas, estratégias de políticas nas sociedades contemporâneas. Com esse viés, o primeiro painel do seminário, que reuniu o francês Serge Paugam e o chileno Pedro Güell Villanueva, debateu o tema “Proteção social e desenvolvimento: elos indispensáveis”. Foram pontos norteadores da fala dos dois debatedores a pobreza como violação da cidadania; o desenvolvimento social como perspectiva estratégica para a proteção social; os efeitos econômicos das políticas sociais; e enfoques estratégicos para a superação, e não para a administração da pobreza.

Ao apresentar o contexto de pobreza da sociedade europeia, Serge Paugam destacou que é imprescindível que as sociedades entendam a noção de pobreza, elencando três fatores explicativos que delimitam essa noção:

- **Pobreza integrada:** é definida como a condição social de uma grande parte da população. Nesse caso, o debate social é organizado em torno da questão do desenvolvimento econômico, social e cultural. Os integrantes dessa categoria não formam uma subclasse, mas, sim, um grupo social estendido. As sociedades mediterrâneas, segundo o professor, estão próximas dessa forma elementar de pobreza (modelo tradicional da pobreza rural e regional), caracterizada pela forte intensidade da pobreza no espaço e no tempo, mas com manutenção dos laços sociais tradicionais e fraca estigmatização dos pobres.

- **Pobreza marginal:** é entendida como aquela que não é abrangente, mas sim restrita a segmentos e extratos sociais específicas. O debate social se forma em torno da questão das desigualdades e da divisão dos benefícios. A visibilidade é aquela de um grupo social marginalizado (o quarto mundo). As pessoas que têm um status social de “pobres” – no sentido de George Simmel (2005) –, não são numerosas, mas são fortemente estigmatizadas. São tratados como “casos sociais”. As sociedades escandinavas conseguiram manter essa forma de pobreza durante as últimas décadas. Há um alto nível de proteção social, um papel residual da assistência, mas risco de estigmatização dos menos favorecidos.

- **Pobreza “desqualificante”:** por fim, a pobreza que o autor chama de desqualificante consistiria no ganho coletivo de consciência do fenômeno da “nova pobreza” ou da “exclusão”.

Paugam observou que cada vez mais as pessoas estão suscetíveis a serem reconhecidas como pobres ou excluídas, mas com forte heterogeneidade de parâmetros de *status* sociais. O palestrante alertou que

a desqualificação social dificulta a reintegração de pessoas à sociedade. Segundo ele, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha são fortemente afetadas por esse novo tipo de pobreza. “Processos acumulativos de deficiências e rupturas sociais, crescimento considerável de pessoas dependentes de assistência e de serviços sociais, fraca solidariedade familiar caracterizam esse grupo”, definiu Paugam. Também ressaltou que existe um forte risco de que essa forma de pobreza se estenda a outros países europeus.

Sob a ótica empírica, esses fatos levantados pelo pesquisador francês demonstraram que, desde 2003, houve uma inversão nos conceitos de pobreza na Europa. O consenso acerca da responsabilidade da nação em relação aos menos favorecidos teria sido posto à prova. “A ‘culpabilização’ dos pobres e assistidos voltou a ser a tese mais apoiada e, consequentemente, verificou-se um retorno à noção de mérito e demérito como fator determinante da classe social”, analisou. Os Gráficos 1 e 2 auxiliam na compreensão desse fenômeno.

Segundo Serge Paugam, a pobreza pode ser combatida, mas não eliminada. “É importante deixar os pobres mais bem preparados. No Brasil, há uma individualização de comportamentos e um enfraquecimento da solidariedade de proximidade (probabilidade de desaparecimento da pobreza integrada). Tudo depende da ética de solidariedade, que instaure uma doutrina da solidariedade”, observou.

### **A proteção social como construção da cidadania**

Em sua fala, Villanueva afirmou que a proteção social é resultado de um

conjunto de decisões acerca do tema social, uma construção deste. “Não é simplesmente algo dado na natureza”, disse. Para ele, uma tese de política pública relativamente simples é a de que quanto mais somos conscientes dos processos sociais que afetam as políticas de proteção social, maior a eficiência para fazê-las e socialmente mais sustentáveis e legítimas se tornam.

Para ele, há hoje uma sociedade heterogênea, na qual a distribuição de perigos, riscos e ameaças é uma das formas mais evidentes de luta pelo poder. “Lutamos para encontrar um modo de nos proteger e de nos desvencilhar desses perigos e riscos. O poder se expressa, então, no deslocamento de inseguranças para os outros e na captação de seguranças sociais para nós mesmos. Precisamos de proteção em que está presente o jogo de poder”, disse.

Na sua visão, a política de proteção social, quando dispõe de estrutura e fundamento cultural e subjetivo, requer uma política de comunicação social. “Não somente uma política de comunicação funcional, mas uma comunicação simbólica, em que se comunique um futuro crível, um tipo de sujeito que queremos ser, de um tipo de sociedade para a qual apontamos. Sem comunicação simbólica, a política de proteção fica prejudicada. Somente na democracia é possível a criação de políticas de proteção social”, explicou.

O especialista chileno fez uma análise em que procurou desconstruir o que se entende por proteção social, mostrando os mecanismos que estão por trás da área e que não são vistos normalmente. “Antes da criação de política de proteção social, há um enorme trabalho democrático e de cidadania a ser feito. E se não o fazemos, torna-se mais difícil afastar-se do perigo e obter proteção”, concluiu.

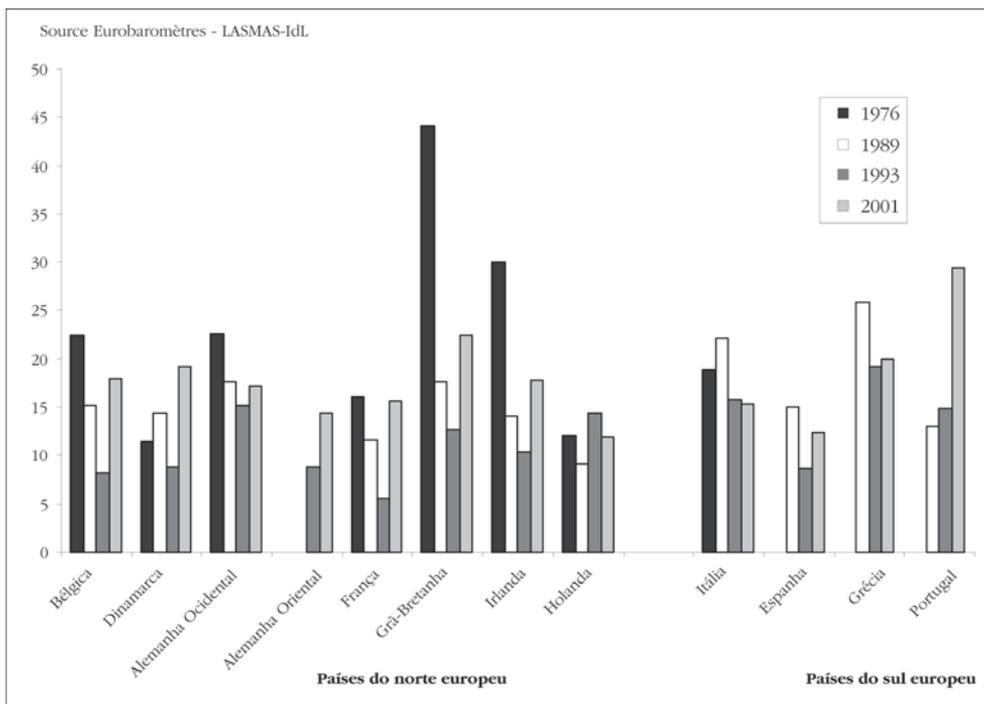


Gráfico 1: Evolução da explicação da pobreza pela preguiça

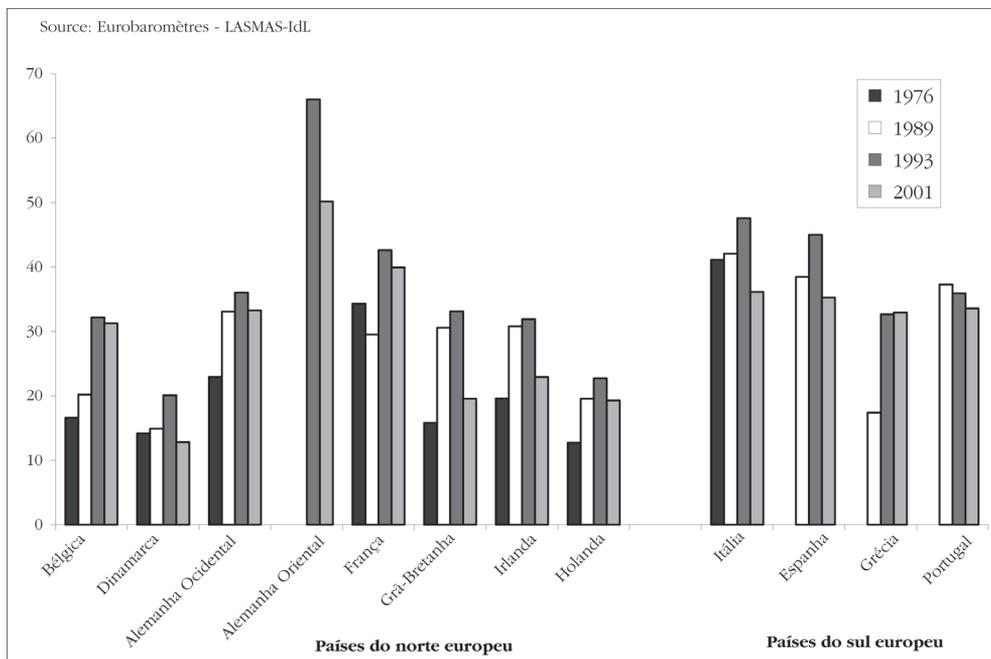


Gráfico 2: Evolução da explicação da pobreza pela injustiça

## Tendências na reconfiguração das políticas de proteção social

Tendências na reconfiguração das políticas de proteção social no mundo, e como distintas estratégias redistributivas impactam a pobreza e a desigualdade foram os temas dos desdobramentos da segunda mesa do Seminário Internacional de Proteção Social e Cidadania. As diferenças entre assistência e proteção social também foram abordadas. Participaram dos trabalhos a professora Aldaíza Sposati, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na condição de coordenadora da mesa, e o professor Kenneth Nelson, da Universidade de Estocolmo, na Suécia, e o secretário executivo do MDS, Rômulo Paes de Sousa, como debatedores.

Aldaíza Sposati, que falou para os cerca de 200 participantes do seminário, trouxe para a mesa uma provocação – ao estabelecer o contraponto entre a visão dos países escandinavos, maior expressão do Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) dentro de suas características, com o modelo brasileiro, que se encontra em plena construção e focado na erradicação da extrema pobreza.



A mesa debateu o lugar e o papel da assistência social nos modelos de proteção e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade

Kenneth Nelson apresentou um mapeamento dos benefícios sociais de 26 países desenvolvidos nos últimos 10 anos, destacando as diferenças entre iniciativas de erradicação da pobreza e aquelas voltadas à diminuição da desigualdade social. Para ele, o Brasil teve um “progresso impressionante”, mas esforços continuam necessários para criar políticas públicas cada vez mais efetivas. O professor sueco dividiu os problemas associados à assistência social, com relevância para a diminuição da pobreza, em adequação, vulnerabilidade e interdependência.

O sueco destacou que, apesar das inúmeras diferenças, é possível encontrar semelhanças entre o quadro atual brasileiro e aquele de países europeus na década de 1950. “Com isso, é possível analisar as políticas públicas adotadas à época na Europa e identificar pontos relevantes para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo”, afirmou. O professor acredita que o país precisa aumentar seus investimentos para se equiparar com o que a Europa fez há 60 anos.

## Brasil sem miséria

Rômulo Paes de Sousa apresentou, inicialmente, a evolução dos modelos de programas de assistência social, dando destaque para os números da pobreza no Brasil. De acordo com ele, apesar dos investimentos governamentais dos últimos nove anos, são 16,2 milhões de pessoas em estado de extrema pobreza, sendo 59% residentes na região Nordeste, 70,8% negros e 25,8% analfabetos. Do total de brasileiros no campo, um em cada quatro se encontra em pobreza extrema.

Em seguida, destacou as tendências para o futuro a partir do exemplo do

programa “Brasil sem Miséria”, que pretende erradicar a extrema pobreza, promover a inclusão social e garantir o acesso aos serviços públicos. Para isso, levou em conta a celeridade das mudanças sociais, a desigualdade socioeconômica e de organização existentes no país, apontando como solução o trabalho intersetorial qualificado.

O secretário executivo do MDS reconheceu a necessidade de aumentar o volume de recursos destinados às políticas sociais, mas ressaltou o crescimento do país na área. “Em oito anos, os investimentos subiram de US\$ 5 bilhões para US\$ 25 bilhões, isso sem considerar a depreciação do dólar nesse período”, explicou. Entre os desafios para o futuro, apontados por Paes, encontram-se o orçamento, a capacidade de lidar com a heterogeneidade, a necessidade da revalidação do mandato político e a capacidade de diálogo por meio de resultados.

### Proteção social e estrutura de oportunidade

Em outra mesa do seminário internacional, Lena Lavinias, da Universidade

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e o uruguaio Fernando Filgueiras, do Fundo de População das Nações Unidas (Unfpa), discutiram a concepção de estrutura de oportunidades no âmbito do enfoque da vulnerabilidade e da proteção social.

O debate também tratou dos benefícios – transferência de renda – e serviços na composição da proteção e da integração das políticas sociais, e do conjunto das políticas públicas para a efetividade de uma estrutura de oportunidade suficiente para a promoção social. Lavinias levantou a questão da acessibilidade como grande desafio brasileiro.

A pesquisadora destacou os avanços do país na área, como a redução da fome e da extrema pobreza em 50% num período de sete anos, como mostra a Tabela 1. Em contrapartida, há um enorme desafio: levar o crescimento e a assistência a parcelas da população que ficam à margem dessa alavancagem social.

Segundo a palestrante, para a efetividade da política social, a política assistencial precisa garantir direitos para todos. Isso porque nem todos saíram da invisibilidade social. “Os benefícios assistenciais necessitam de regras e datas

**Tabela 1: Proporção de pobres e indigentes na população brasileira**

Ano	Pobres (%)	Indigentes (%)
2001	33,3	15,6
2004	22,1	8,5
2007	19,2	8,2
2008	15,5	6,5
2009	10,1	5,4

Fonte: Pnad, IBGE, anos citados, com base na renda familiar per capita

de reajuste, adequando-se às exigências do orçamento do governo”, avaliou.

Outra importante medida para o sucesso do programa de proteção social, citada pela professora, é a definição de linha de pobreza única para estruturar acessos e garantir a integração das políticas sociais com cobertura universal. “Para resolver a pobreza com formação de dotações de médio e longo prazo, não basta apenas capacitar para trabalho desqualificado, é imprescindível capacitar para a cidadania”, recomendou.

### **Tendências sociais e dilemas de políticas públicas**

PIB dos países da América Latina, após a crise dos anos 1980, recuperou-se em 1994, ao passo que a pobreza só voltou a seus níveis anteriores depois de 25 anos, Filgueiras demonstrou que os ativos, os seguros e os vínculos se diferem nas classes sociais. De acordo com ele, a única também melhorou na região, emoldurada por uma boa distribuição demográfica, com a proporção favorável entre as populações ativa e inativa.

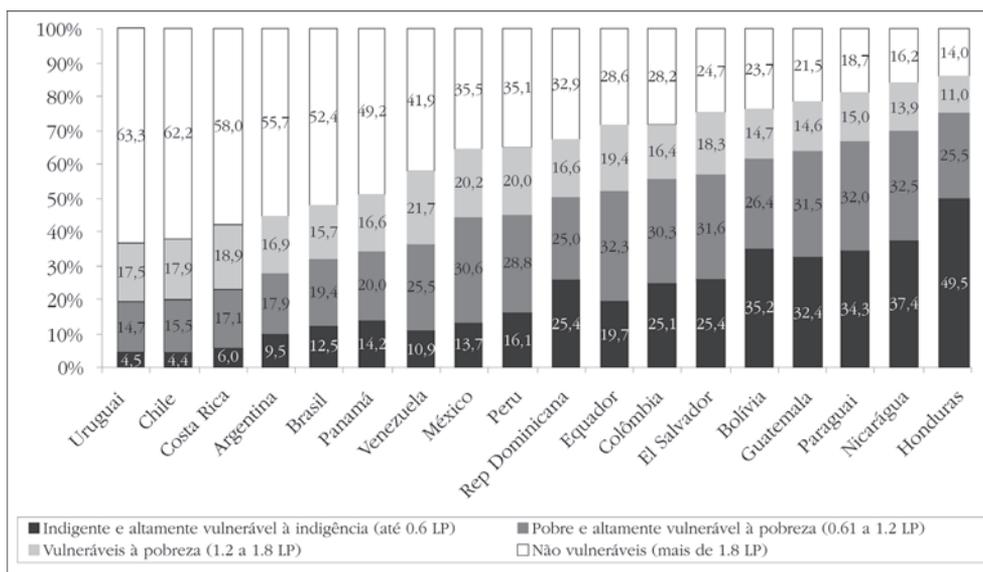
Contudo, o especialista uruguaio alertou que a taxa de crescimento deve diminuir, haja vista a capacidade fiscal dos países latino-americanos. Ele advertiu que existe uma parcela considerável da população exposta ao risco de cair abaixo da



As discussões enfocaram a concepção de estrutura de oportunidades no âmbito da vulnerabilidade e da proteção

O uruguaio Fernando Filgueiras incitou o questionamento da desigualdade de riscos e oportunidades nos diferentes extratos da população. Ao mostrar que o

linha de pobreza em caso de crise financeira, como mostra o Gráfico 3. “No Brasil, 47,6% dos cidadãos se encontram nessa situação”, estimou.



**Gráfico 3: Situação de vulnerabilidade nos países da América**

Entre as medidas mais importantes, Filgueiras elencou o que chamou de “as chaves para fechar as brechas do bem-estar”. Seriam elas:

- Diminuir a inatividade nas idades avançadas (prolongar a vida laboral ativa para 65 anos em diante);
- Diminuir a inatividade nas idades ativas (incorporação da mulher ao mercado de trabalho);
- Incrementar a população inserida em setores de alta produtividade (a partir da oferta, isso implica incrementar a formação do chamado capital humano);
- Aprimorar a capacidade fiscal do estado sem apresentar formalização e penalização dos mais pobres (expansão de carga tributária sem recorrer à folha de pagamento);
- Incrementar orientação progressiva e produtivista do gasto social (investir em capital humano, em serviços de atenção social, orientar a expansão do gasto com a mulher, a infância e a adolescência).

Outra questão importante, levantada por ambos os debatedores, foi a situação

da mulher no cenário de aumento da proteção social, para quem as oportunidades foram mais tímidas.

### **A proteção: onde ela se realiza e como isso ocorre?**

O Seminário terminou com discussões sobre a gestão social como um campo de gestão da complexidade e da territorialidade, e também sobre gestão ativa do território e a intersectorialidade como perspectiva de ação para a efetividade da proteção social. Para tanto, estiveram presentes no auditório da ENAP o espanhol Ricard Gomà, da Secretaria de Serviços Sociais de Barcelona e pesquisador da Universidade Autônoma de Barcelona, o consultor internacional argentino Roberto Martinez Nogueira e, coordenando a mesa, Trajano Quinhões, do Ministério do Meio Ambiente.

Pautados pela questão “A proteção: onde ela se realiza e como isso ocorre?”, os palestrantes trouxeram duas perspectivas distintas. Ricard Gomà destacou a

importância do trabalho social no nível local e como a capacidade de exercer o direito é diferenciada entre as pessoas, enquanto Roberto Nogueira focou-se nos mecanismos de construção e implementação das políticas públicas de proteção social.

O pesquisador espanhol iniciou sua fala propondo um novo conceito de cidadania. “Podemos defini-la como a capacidade de cada pessoa para desenvolver seu projeto pessoal a partir dos parâmetros básicos de vida e de comunidade em que ela se desenvolve”. São esses parâmetros que ele aponta como desafio premente para as políticas sociais. Isso porque a sociedade atual se confronta como uma heterogeneidade e complexidade únicas na história. As necessidades da sociedade e sua forma de expressá-las se tornaram múltiplas.

A solução para tal problema, segundo Gomà, é a flexibilização de políticas sociais centradas no trabalho comunitário e fundadas em três conceitos: valores, critérios e práticas concretas. Ele citou, como exemplos, programas adotados pela prefeitura de Barcelona e ressaltou como a inclusão social na cidade está avançada em relação a outras capitais europeias, evitando episódios de tensão social como os que ocorrem em Londres e já aconteceram em



Ricard Gomà é especialista em políticas sociais, Estado de Bem-Estar Social, governos locais, participação cidadã e movimentos sociais, tanto na Europa quanto na América Latina

Paris. “É preciso pensar local para agir global”, concluiu.

O argentino Roberto Nogueira trouxe para o debate a integração de políticas dirigidas à pobreza. Entre os objetivos de tal necessidade estão atingir a igualdade, dedicar maior atenção à condição do receptor e aumentar o impacto na população, da eficiência, da participação social e da transparência. Ele levantou questões sobre percepção atual, reconhecimento de novas demandas e a forma de relacionamento do Estado com a sociedade.

Foram apresentados dois grandes desafios para centrar o pensamento. O primeiro é o mecanismo de trabalho sobre as políticas públicas. O outro trata da capacidade de formular e implementar políticas públicas eficazes, com impacto significativo no combate à pobreza.

“Precisamos que, no nível local, haja sistemas integrados de convergência de aportes, além de trabalhos intersetoriais que foquem a problemática específica da população”, explicou. Em sua conclusão, enumerou os conceitos primordiais para a integração, como considerar a necessidade e dificuldade desse processo, saber as condições institucionais e políticas para implementá-lo, fazer a construção de capacidades de planejamento, análise e gestão, reorientando as organizações e os servidores. Há ainda, segundo Nogueira, a importância da participação social e horizontalidade, além da concretização de uma nova concepção da relação entre Estado e cidadania.

## Para saber mais

### **Cursos abiertos en línea: ¿un escenario para la gestión personal del conocimiento?**

Fredric M. Litto e Marcos Formiga (org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education, 2009. 480 p.

- [www.www.educnet.info/](http://www.www.educnet.info/)

### **Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto**

LIMA DE FARIAS, Pedro César; GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

- [www.ipea.gov.br/portal/](http://www.ipea.gov.br/portal/)

### **O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro**

BRESSER PEREIRA, L.C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo, Brasília: Ed. 34 – ENAP. 1998.

- <http://portal.mec.gov.br>

### **Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos**

MEC em parceria com o INEP. *Aprova Brasil: o direito de aprender*. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil 2. ed. – Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.

- <http://reuni.mec.gov.br/>

### **Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no organograma de governo**

D'ARAUJO, Maria Celina. *Era Vargas*. São Paulo: Nacional, 2004. 120 p.

- <http://brasilescola.com/historiab/era-vargas.htm>

## Fale com a RSP

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

**RSP**

# Acontece na ENAP

## Política social e cooperação internacional são temas de oficina na ENAP

O intercâmbio de experiências sobre cooperação horizontal solidária em proteção social entre países latino-americanos foi discutido na ENAP, de 4 a 6 de julho. Representantes de Brasil, México, Chile, Colômbia, Uruguai, El Salvador, Panamá, entre outros, participaram da segunda oficina “Política Social e Cooperação Internacional”, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O evento buscou discutir ainda as capacidades institucionais – dos ministérios e agências de desenvolvimento social – na gestão dessas atividades.



## ENAP reúne seus colaboradores em encontro inédito

Com o propósito de conhecer o cenário atual da administração pública e integrar professores, alunos e servidores da Escola, foi promovido o primeiro Encontro de Colaboradores da ENAP. Entre 1º e 5 de agosto, aproximadamente 100 pessoas participaram de oficinas, conferências e minicursos, promovidos pelas diversas áreas da Escola.



O objetivo dos cinco dias de atividades também foi refletir sobre referenciais orientadores da proposta educacional da ENAP, além de integrar redes de capacitação no contexto das organizações públicas.

## Começa na ENAP mais uma edição do curso de formação para EPPGG

A ENAP deu início a mais um curso de formação para os candidatos aprovados no concurso público para Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Em sua 16ª edição, o curso, iniciado no dia 29 de agosto, constitui a segunda etapa do concurso. No último dia 12 de agosto, a presidenta Dilma Rousseff autorizou o ingresso de mais 92 especialistas da mencionada carreira, visando aproveitar as vagas remanescentes do concurso público realizado em 2009, com prazo a vencer em dezembro de 2011.

O curso de formação busca oferecer referenciais para que os gestores compreendam o contexto em que atuarão, no qual terão de desenvolver visão realista, crítica e construtiva sobre os principais desafios, em diversas situações na administração pública federal, no desenho e implantação de políticas que promovam desenvolvimento econômico e social. O encerramento do curso está previsto para o dia 13 de dezembro de 2011.

## Divulgadas as 20 iniciativas finalistas do 16º Concurso Inovação

Foram definidas pelo comitê julgador do 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 27 de setembro, as 20 iniciativas finalistas que receberão visita *in loco* do comitê técnico. O relatório das visitas auxiliará a definição das ações inovadoras vencedoras. Ao todo, o 16º Inovação obteve 111 inscrições válidas distribuídas em sete áreas temáticas. A solenidade de premiação está prevista para março de 2012.

A 16ª edição premiará 10 práticas. As vencedoras receberão visitas técnicas internacionais à França, à Alemanha (ou a um país que tenha cooperação técnica com a Nação Germânica), à Noruega e a países da África ou América do Sul. Além disso, serão ofertados cursos da ENAP – entre os quais o de Especialização em Gestão Pública –, assinatura da Revista do Serviço Público, publicação dos relatos em livro, certificado e Selo Inovação.

## Café com Debate aborda desafios e lições em tecnologia da informação

Com índice de comparecimento recorde, a ENAP promoveu mais uma edição do Café com Debate, dessa vez sobre estratégias de integração e sistematização de informações para planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. Os debatedores foram Cristiano Cabral, gerente de projeto do MEC e coordenador do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC (Simec); e

Miriam Chaves, diretora de Programas do Ministério do Planejamento (MP), que atua na gestão do Sistema de Gerenciamento de Informações do PAC (SGI). A moderação da atividade ficou a cargo do secretário de Logística e Tecnologia da Informação do MP, Delfino Souza. O evento ocorreu no dia 28 de setembro de 2011.

O encontro focou nas estratégias de integração e sistematização de informações para planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. Também foi destacada pelos convidados a inovação assegurada pelos dois instrumentos, no campo da transparência e da prestação de contas à sociedade, bem como dos processos de gestão governamental.



# Normas para os colaboradores

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

## Regras para submissão:

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

\* Exemplos de citação e referência

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

**Referências no final do trabalho:**

### **Livro**

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

### **Artigo em coletânea**

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

### **Artigo em periódico**

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

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

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

### **Sítio da internet**

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

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

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

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



## Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público

Embora haja extensa literatura dedicada à gestão de pessoas nas empresas, poucas obras tomam como foco as especificidades desse tema na administração pública. Sistematizando reflexões realizadas no decorrer da primeira edição do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público, esta obra valoriza a articulação entre o conhecimento acadêmico, trazido por professores de renomadas universidades brasileiras, e a experiência dos servidores públicos, participantes do curso. Ao disseminar os aprendizados gerados, a publicação busca ampliar o debate sobre os temas em referência e subsidiar o intercâmbio e a produção de conhecimentos inerentes à temática no serviço público, considerando sua centralidade para a sustentabilidade dos programas de governo.



## Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2009. Brasília

A publicação reúne as dez iniciativas premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, reforçando o compromisso de divulgação das iniciativas vencedoras, para que servidores possam utilizá-las de forma que sirvam como referência ou inspiração na busca de alternativas aos problemas de gestão. As ações premiadas neste ano compreendem as áreas: arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas; atendimento ao cidadão; gestão da informação; melhoria dos processos de trabalho.



## Avaliação de custos e benefícios ambientais

De autoria de Ademir Ribeiro Romeiro e Alexandre Gori Maia, refere-se ao conteúdo apresentado no módulo “Avaliação de custos e benefícios ambientais” do Programa de Avaliação Socioeconômica, desenvolvido pelo governo brasileiro com o intuito de garantir a gestão adequada dos investimentos públicos de grande vulto por meio da formação de quadros qualificados para a avaliação socioeconômica de projetos. O Caderno tem o propósito de registrar e disseminar um tema de indiscutível atualidade e relevância. Nele, os autores apresentam e analisam a dimensão ambiental do ciclo de vida dos projetos, destacando-se a avaliação segundo a perspectiva econômico-ecológica.

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

# Cartão de aquisição de publicações

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

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

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

Endereço: \_\_\_\_\_

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

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

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

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 62 – 2011

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

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

## Cadernos ENAP

8  9  10  11  12  13  14  15  16  17

18  20  21  22  23  24  25  26  27  28

29  30  31  32  33\*  34

Preço unitário: R\$ 10,00

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

## Outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Formas de pagamento

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

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

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

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