

# RCA

Revista de Controle e Administração

PUBLICAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

VOL. III, Nº 2

ISSN 1808-7647



2007  
JULHO/DEZEMBRO



Revista de Controle e Administração



**RIO**  **PREFEITURA**  
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**Prefeito:** Cesar Maia

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**RCA – Revista de Controle e Administração**  
**Volume III, nº 2, jul./dez. 2007**

**Conselho Editorial**

Lino Martins da Silva (presidente)  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Antonio Lopes de Sá  
Academia Brasileira de Ciências Contábeis

Armandino Rocha  
Universidade Lusíada, Portugal

Fábio Giambiagi  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Flávio da Cruz  
Universidade Federal de Santa Catarina

Fernando Ximenes  
4Ever Colaboração Inteligente

François de Bremaeker  
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Giselda Sauveur  
Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo

Maria da Conceição da Costa Marques  
Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Portugal

Natan Szuster  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Olívio Koliver  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ronaldo Costa Couto  
Tribunal de Contas do Distrito Federal

**Editora:** Sonia Virginia Moreira

**Editora Adjunta:** Graça Louzada

**Revisão:** Janaína Soares e Flavia Astorga

**Editoração e capa:** Gabriel Campano

**Foto:** Posto de salvamento da praia de Ipanema / Arquivo de imagens da Prefeitura do Rio de Janeiro

**Data de impressão:** Novembro 2007

**Tiragem:** 500 exemplares

**Circulação:** Dezembro 2007

**Endereço eletrônico:** [www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/rca/2007\\_03\\_02.pdf](http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/rca/2007_03_02.pdf)

**Distribuição:** Gratuita

---

**Ficha Catalográfica**

R 454 RCA - Revista de Controle e Administração, v.3, n.2, 2007-  
- Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do  
Rio de Janeiro, 2007-.

Semestral  
INSS 1808-7647

1. Administração Pública I. Controladoria Geral do  
Município do Rio de Janeiro.

CDU- 35

---

**Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**

Rua Afonso Cavalcanti, 455/s.1582 – Cidade Nova

20211-901 – Rio de Janeiro, RJ

Tel (21) 2503-2967

[acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br)

Aos leitores A los lectores To the readers	149
A nova contabilidade da administração pública portuguesa La nueva contabilidad en la administración pública portuguesa The new accounting in the Portuguese public administration Maria da Conceição da Costa Marques	151
Colômbia, uma nova realidade Colombia, una nueva realidad Colombia, a new reality Ricardo Vélez Rodríguez	175
Panorama da acessibilidade na web brasileira Panorama de la accesibilidad en la web brasileña A survey of the accessibility on the Brazilian web Simone B. Leal Ferreira, Rodrigo C. dos Santos, Denis da Silveira e Marcos G. Leal Ferreira	205
Desenho de sistema de custos na administração pública Diseño de un sistema de costo en la administración pública Planning of a cost accounting system in the public administration Lino Martins da Silva	235
Análise de indicadores de custos na Prefeitura do Rio de Janeiro Análisis de indicadores de costo en la Alcaldía de la Ciudad de Rio de Janeiro The City of Rio de Janeiro's cost accounting indicators Geraldo de Abreu Junior	255
Websites da pós-graduação <i>stricto sensu</i> em Ciências Contábeis Websites del postgrado <i>stricto sensu</i> en Ciencias Contables Graduate Accounting Courses Websites Márcia Revoredo, Gerson Oliveira dos Anjos Júnior e José Roberto Blaschek	275
Eventos Eventos Events	297
Normas para publicação Normas para la publicación Rules for publishing	301 305 309



## Aos leitores

A informação sobre a contabilidade no setor público é o artigo de abertura desta edição da *Revista de Controle e Administração – RCA*. Sua autora, professora Maria da Conceição da Costa Marques, é docente do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, em Portugal. Ainda que trate de aspectos específicos da contabilidade pública naquele país, o texto serve como referência para os debates atualmente em curso no Brasil sobre as particularidades da contabilidade para o setor público. A professora aborda por meio de uma revisão de literatura o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), que deu início à normalização da contabilidade pública portuguesa. O segundo artigo, do professor Ricardo Vélez Rodríguez, da Universidade Federal de Juiz de Fora, explica como a chegada de Uribe Vélez à presidência da Colômbia resultou em uma mudança significativa na atitude do Estado colombiano em relação à guerrilha das FARC e à violência comandada por narcotraficantes. O texto tem como origem uma visita oficial realizada no primeiro semestre de 2007 ao país. Apresenta as linhas mestras das políticas públicas vigentes na Colômbia, recupera a história recente daquele país andino e detalha a colaboração de grupos econômicos na concretização de várias soluções econômicas e sociais atualmente em andamento.

Em seguida, a professora Simone Bacellar Leal Ferreira trata de assunto importante para a área de governo eletrônico: como as organizações públicas (ou de interesse público) brasileiras estão lidando com a legislação que determinou as regras de acessibilidade em todos os *sites* públicos. Escrito em parceria com outros três pesquisadores, o artigo traz os resultados de testes conduzidos em dois períodos diferentes com um programa projetado para percorrer a Internet e avaliar a conformidade dos *sites* com as diretrizes de acessibilidade. O último teste revelou que apenas 23 *sites* (6,5%) dos 351 testados estão em conformidade com as diretrizes previstas em lei.

Dois artigos tratam de custos na área pública: do professor Lino Martins da Silva, que sugere a implantação de um sistema de custos a partir da identificação de barreiras para a compatibilização da estrutura orçamentária com a contabilidade pública, de tal forma que o método ABC possa ser colocado em prática, e o de Geraldo de Abreu Junior, que detalha o tema ao apresentar o projeto de implementação do sistema de custos na Empresa Municipal de Vigilância da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Ele demonstra como essa ferramenta pode ajudar o administrador público com indicadores gerenciais necessários tanto para os processos de controle quanto de tomada de decisão.

Encerra este número da Revista o texto produzido por alunos e pesquisadores do Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Márcia Revoredo, Gerson dos Anjos Júnior e José Roberto de Souza Blaschek – que analisaram o conteúdo dos *sítes* dos Programas de Mestrado em Ciências Contábeis no Brasil com base nas recomendações da Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Os autores apontam que essas recomendações não são seguidas pelos Programas, o que inviabiliza o potencial da Internet como canal para a divulgação e a disseminação do conhecimento científico.

Sonia Virgínia Moreira  
svmoreira.cgm@pcrj.rj.gov.br

# A nova contabilidade da administração pública portuguesa

Maria da Conceição da Costa Marques\*  
mmarques@iscac.pt

## Resumo

A informação contabilística do setor público deve apoiar-se em um sistema de contabilidade semelhante ao do setor privado, em que a aplicação do princípio do acréscimo integre o novo modelo de contabilidade. Em Portugal, aprovou-se o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), em vigor desde 1997, que marca o início da normalização contabilística no setor público. Por meio de uma revisão da literatura, abordamos neste texto aspectos relacionados com a reforma da administração e gestão públicas e apresentamos a reforma que se operou em Portugal no âmbito da contabilidade pública.

**Palavras-chave:** *contabilidade, gestão, administração, reforma*

## Resumen

La información contable del sector público debe apoyarse en un sistema de contabilidad semejante a lo del sector privado, en que la aplicación del principio del aumento integre el nuevo modelo de contabilidad. En Portugal, se aprobó el Plan Oficial de Contabilidad Pública (POCP), en vigor desde 1997, que marca el inicio de la normalización contable en el sector público. Por medio de una revisión de la literatura, abordamos en este texto aspectos relacionados con la reforma de la administración y gestión públicas y presentamos la reforma que se operó en Portugal en el ámbito de la contabilidad pública.

**Palabras clave:** *contabilidad, gestión, administración, reforma*

## Abstract

The accounting information in the public sector should have as its base an accounting system similar to that of the private sector, in which application of the principle of appreciation forms an integral part of the new accounting model. In Portugal the Official Public Accounting Plan was approved and has been in effect since 1997, marking the beginning of accounting standardization in the public sector. By means of a review of the literature, in this text we deal with aspects relating to the reform of public administration and management and present the reform which took place in Portugal in the public accounting area.

**Key words:** *accounting, management, administration, reform*

---

\* Doutora em Gestão, com especialidade em Contabilidade. Professora adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, em Portugal.



## **Introdução**

As administrações públicas encontram-se perante o desafio de melhorar a eficiência, a produtividade e a qualidade dos seus serviços. No entanto, todos esses desafios têm de ser vencidos com orçamentos inalterados ou mesmo reduzidos. É preciso introduzir melhorias no processo de tomada de decisões, na gestão pública e no controle de gestão das atividades públicas.

Em Portugal, o sistema de Contabilidade Pública apresentava-se inadequado face às exigências de informação requeridas pelos utilizadores, de tal modo que se tornava urgente a introdução de melhorias nessa área.

Uma medida de fundo foi a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e respectivos planos setoriais, que determinaram novas bases contabilísticas para os organismos públicos. Com a sua aprovação, essas entidades passaram a dispor de mais e melhor informação, que irá permitir aos gestores públicos suportarem as suas decisões em moldes distintos dos utilizados anteriormente.

É preciso, no entanto, fomentar e criar condições para que toda a Administração Pública utilize o POCP, tendo em vista atingir a tão almejada consolidação da informação financeira pública, o que até aqui não se tem verificado.

Com a presente comunicação, faz-se o ponto da situação e identificam-se as principais questões e obstáculos que se apresentam à administração pública portuguesa na implementação de uma contabilidade pública moderna, de base de acréscimo. Esse novo sistema contabilístico deve, ao mesmo tempo, servir de incentivo à adoção de novas práticas de gestão, baseadas em instrumentos que contribuam para o bom desempenho das entidades públicas.

Com serviços públicos renovados, que prestem serviços de melhor qualidade aos cidadãos e empresas, Portugal estará apto a pôr em prática alguns dos objetivos preconizados na estratégia de Lisboa.

## **A modernização da administração pública**

O conceito de modernização da administração pública assume diferentes significados e não é entendido da mesma maneira nos diferentes países. Trata-se de uma questão puramente técnica, que afeta a própria dimensão do governo e, assim sendo, é

essencialmente uma questão política. O tema real é o diálogo entre governabilidade e modernização (LOPEZ; GADEA, 2001:15).

A década de 1970 foi a “década para estabelecimento de ordem na administração pública”, na qual termos como *accountability* e *responsability* foram claramente percebidos e aceitos (TAYLOR; WILLIAMS, citados por Isaac-Henry, Kester *et al*, 1997:2). No seu entendimento, desde a segunda metade da década de 1970 assiste-se a mudanças de elevado alcance. O setor público teve uma mudança radical (transformacional) face aos períodos anteriores, provocada, por exemplo, pelo rápido desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC), pela globalização<sup>1</sup> e por mudanças no contexto econômico, social e político. No entanto, as filosofias que sustentam a mudança diferem das dos períodos anteriores. Surgem conceitos de agência, cooperação, coordenação e dimensão, que suportam as mudanças verificadas no setor público nas décadas de 1960 e 1970. Atualmente debate-se a descentralização, a segregação, a competição e mercados e estratégias eficientes.

Esse contexto de mudança refere-se a fatores ambientais que influenciam, restringem e conduzem a mudanças nas organizações. Incluem fatores econômicos, políticos, sociais e tecnológicos. Cada fator é importante por si e não pode ser visto de modo isolado, mas em conjunto e interagindo uns com os outros. A história das instituições, a estrutura e a cultura são elas próprias importantes fatores que induzem à mudança.

A magnitude, a velocidade e o modelo da recente reforma do setor público por todo o mundo e em todos os níveis do governo ficaram cambaleantes. As inovações do setor público apresentam-se sob nove categorias:

- Agências
- Parceiros
- Integração horizontal
- Boa gestão fiscal
- Revitalização do Serviço Público
- Delegação de poderes e descentralização
- Melhoria do serviço
- Melhorias nos sistemas e processos
- Mudanças nas normas

O serviço de agência representa o mais significativo desenvolvimento em termos de reforma do setor público. Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo, podendo abranger grandes áreas como a segurança social (ROCHA, 2000:13). O Estado, ao fragmentar os serviços públicos, estimula a competitividade entre si e controla a sua atividade por meio de resultados.

Uma das mais fascinantes áreas de inovação envolve parcerias. Infelizmente, o termo tem sido utilizado de forma abusiva, mesmo na sua recente história no setor público. As verdadeiras parcerias envolvem (ARMSTRONG & FORD, 2000:4) três elementos básicos: sombra do poder, ação conjunta e benefícios mútuos. Fazendo uma revisão das parcerias do setor público, encontram-se três modalidades: parcerias tradicionais "cliente-fornecedor", parcerias "intergovernamentais" e parcerias "de colaboração alargada". As áreas nas quais se podem desenvolver parcerias são: saúde, ambiente, criação de emprego, competitividade etc., envolvendo várias jurisdições e diversos serviços.

Um desafio a ser enfrentado pelo setor público tem a ver com a integração horizontal entre os serviços. Parece sempre mais fácil dentro do governo compartilhar com o setor privado do que com outros departamentos governamentais. As inovações no setor público nem sempre captam a última tendência da nova gestão.

Um grande número de inovações e alternativas criativas empregadas pelo setor público pode simplesmente classificar-se como boa gestão fiscal. Muitos governos foram forçados a cortar custos e fazer demissões, reengenharia, consolidação, eliminar programas, denunciar contratos ou privatizar. Muitos desses processos começaram na Grã-Bretanha com escrutínios eficientes e iniciativas de gestão financeira, muitos dos quais emergiram do movimento para redução do tamanho das organizações, redução do negócio e estabelecimento de agências executivas.

É difícil encontrar muito do que se possa chamar seriamente "revitalização do setor público". Para equacionar essa questão, não se pode dizer que é uma falta ou relutância de um serviço público inconformado, mas tão somente o resultado de sistemas e tecnologias ultrapassados. Um aspecto negativo da falta de revitalização do setor público é que não se pode fazer mudanças sem o envolvimento dos serviços, dos funcionários e dos dirigentes. De fato, muitas das falhas existentes foram causadas

pelos especialistas em burocracia. Dois dos mais notáveis exemplos são as reformas efetuadas no início dos anos 70 pela administração Reagan nos Estados Unidos e pelos conservadores na Grã-Bretanha.

Os esforços desenvolvidos por Portugal nesse âmbito são dignos de nota, uma vez que foram envolvidos no processo de modernização do setor público significativos recursos, com o intuito de melhorar a administração dos serviços. O objetivo não foi, contudo, totalmente atingido.

Como importantes instrumentos da mudança no setor público temos a delegação de poderes e a descentralização. Muitos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) delegaram responsabilidades nos seus departamentos para desenvolvimento das atividades, nomeadamente a gestão financeira.

Existem notáveis iniciativas para melhorar os serviços prestados aos cidadãos, como facilitar o acesso aos serviços públicos, simplificar os processos, evitar duplicações, melhorar a qualidade dos serviços prestados etc. Ao nível das melhorias nos sistemas e processos, referem-se os avanços verificados nas últimas décadas nas tecnologias de informação, que resultaram numa vasta gama de novas formas de serviços. Incluem-se nesta epígrafe os processos de controle e auditoria realizados por alguns departamentos estaduais.

Acerca da mudança de normas, convém referir que muitas vezes a existência de normas e regulamentos antiquados e restritivos é um dos grandes entraves à mudança. Por isso, a diminuição de regulamentos e a alteração de normas podem ser um enorme impulso para a reforma do setor público<sup>2</sup>.

A reforma administrativa tem sido uma preocupação permanente dos governos ocidentais contemporâneos. Desde a década de 60 e um pouco por todo o mundo, incluindo Portugal, que tem havido uma grande preocupação pela reforma das administrações públicas nacionais. Muitos esforços têm sido desenvolvidos, muitas renovações foram feitas, sem todavia se ter conseguido eliminar a imagem autoritária e rígida do serviço público.

A reforma tem sido um processo sistemático na administração pública, em que forças externas de pressão ditam o ritmo da mudança. Por vezes torna-se difícil

distinguir mudança de reforma administrativa, face a natureza, frequência, valores e oportunidades de mudança, que se têm alterado significativamente.

Nos anos 70 estavam instituídos modelos de regulação, com contornos de planeamento central, mais ou menos fortes, e na Europa Ocidental o capitalismo tomava a forma de uma economia orientada e coordenada pelo Estado. O Estado providência apostava no alargamento das prestações sociais e o Estado produtor assumia-se em todo o seu esplendor, em nome do “serviço público” (tradição francesa) ou *public utilities* (tradição anglo-saxônica). A crise econômica dos anos 70 abalou o modelo burocrático de administração e insiste na melhoria de eficiência dos serviços públicos (BILHIM, 2000:20).

Das várias tentativas de clarificar o significado de reforma administrativa, Caiden (1991), citado por Araújo (2000:39), salienta que o seu limite deve ser explicado com outros tipos de reforma social, dado que ela é parte da mudança social. Ele rejeita definições vagas de reforma administrativa, argumentando que a literatura que se tem dedicado à administração pública se concentra em três fatores: indivíduos, grupos e instituições. O seu objetivo consiste no melhoramento da administração, na medida em que orienta a sua atenção para os problemas que são negligenciados no sistema administrativo. Pretende-se com a reforma administrativa melhorar o *status quo* dos serviços públicos por meio de eficiência, eficácia e responsabilidade, segundo um processo incremental e evolucionário.

Mudança e inovação são processos naturais: o primeiro surge devido à dinâmica interna, o segundo, por variáveis que têm relações com o exterior. Quando a absorção da mudança é feita sem resistência, Caiden classifica-a como “mudança”, caso contrário, ele considera-a reforma administrativa.

Com a reforma administrativa pretende-se eliminar aquilo que os reformadores entendem como defeitos e fontes de baixos níveis de desempenho; trata-se de um movimento progressivo direccionado aos valores. É uma abordagem gradual aos problemas. A resistência administrativa é um fator que distingue a reforma da mudança; a mudança é um processo natural e a reforma é induzida por uma fonte externa, que vai originar resistência por parte dos indivíduos alvo de reforma.

Uma definição de reforma administrativa capaz de lidar simultaneamente com mudança administrativa e desenvolvimento é dada pelas Nações Unidas, pois alarga o conceito de relação entre administração pública e desenvolvimento econômico. Reforma administrativa é definida como “o uso deliberado da autoridade e influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos, tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento” [United Nations (1983:1), citada por Araújo (2000:40)].

A envolvente está marcada por restrições econômicas, pela necessidade de conter os déficits orçamentais e pela exigência de maior produtividade, melhor qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos e pela existência de funcionários motivados e altamente qualificados. Ela impõe, ainda, o recurso a tecnologias de informação avançadas e uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantia de uma maior flexibilidade e autonomia de gestão (BILHIM, 2000:30).

Da interligação e complementaridade entre os setores público, privado e social afere-se o resultado global da economia e do desenvolvimento social. Da capacidade de cooperação entre eles e do comportamento da administração depende o desenvolvimento econômico-social dos países, a criação de riqueza equitativamente distribuída e a qualidade de vida das populações.

Por exemplo, na Grã-Bretanha a dimensão do setor público mudou radicalmente nas duas últimas décadas (LAPSLEY & OLDFIELD, 2001:1). Podem ser encontrados casos notáveis dessa mudança de estruturas: estabelecimento de um novo enquadramento legal, agenciamento de atividades do governo central, descentralização de governos locais e estabelecimento de *trusts* hospitalares.

As raízes da administração pública atual podem ser encontradas no modelo burocrático de Max Weber, o qual define a burocracia como sendo o Tipo Ideal de Organização. Nessa concepção, a estrutura administrativa é caracterizada pela centralização e pela hierarquia (ROCHA, 2002:37). O processo administrativo é predominantemente do tipo *Top-down*, ao qual corresponde uma administração cuja relação com os cidadãos assenta em formalismos, rotinas e procedimentos estandardizados.

A desburocratização como princípio dinamizador da reforma da administração pública já vem de longe. A necessidade de desburocratizar é quase tão antiga como o próprio governo. Hoje, a burocracia é um problema, não a solução. A questão reside em saber se a desburocratização é um imperativo, ou melhor, se a burocracia administrativa deve ser reformada. Procura-se saber se é possível governar por meio das organizações tradicionais burocráticas; se as burocracias tradicionais podem ser suficientemente reformadas, a ponto de servirem como instrumento de governo, e se entre os diversos modelos em discussão algum pode ser o melhor para governar.

A concepção de um novo modelo, capaz de introduzir mudanças de fundo, tem sido defendida por vários autores, uma vez que a reforma da burocracia tradicional não constitui uma solução adequada à complexidade do século. Advogam uma total revisão da administração pública, não se detendo apenas à introdução de pequenas melhorias. Entre esses se encontra Guy Peters (1996, citado por Bilhim, 2000:31), que sustenta essa posição e propõe quatro modelos alternativos aos atualmente em curso: governo de mercado, governo participado, governo flexível e governo desregulamentado.

**Quadro I**  
**Modelos de governo**

	<b>Mercado</b>	<b>Participativo</b>	<b>Flexível</b>	<b>Desregulamento</b>
<b>Fonte de Problemas</b>	Mercado	Hierarquia	Estabilidade	Regulação Interna
<b>Estrutura</b>	Descentralização	Plana, com poucos níveis	Redes e organização virtual	Não tem preferências
<b>Melhorias da Gestão</b>	Pagar de acordo com a performance	Envolvimento dos funcionários	Funcionários em regime laboral temporário	Maior liberdade
<b>Ação Política</b>	Incentivos de Mercado	Consulta e negociação	Experimentação	Governo empreendedor
<b>Benefícios</b>	Mais barato	Maior envolvimento	Baixo custo	Criatividade e ativismo

Fonte: Adaptado de Guy Peters (1996), citado por Bilhim, 2000 p.32

Existem, porém, outros autores que defendem que apenas são necessários alguns retoques na máquina burocrática, aperfeiçoando-a para que constitua um bom instrumento ao serviço dos cidadãos. Paul Light (1997), citado por Bilhim (2000:32), defende essa perspectiva, na medida em que entende que a desburocratização passa pela introdução de novos modelos de administração, como: Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), Orçamento de Base Zero (Zero Base Budgeting - ZBB), Gestão por Objetivos (Management by Objectives - MBO), Cultura Organizacional e Gestão pela Qualidade Total (TQM – Total Quality Management). A modernização administrativa em Portugal tem sido encarada mais nessa segunda alternativa, ou seja, uma mudança com pequenos passos, como mudança incremental de melhorias contínuas.

Convém sublinhar que a reforma administrativa significa predominantemente a diminuição da força e do peso da burocracia profissional. De fato, era esta a administração responsável pelo aumento da despesa pública. Qualquer estratégia de reforma da administração pública tem de saber lidar com os segmentos burocráticos, que não podem ser tratados de igual modo e com os mesmos instrumentos de gestão.

Portugal, nesse aspecto, apresenta-se como um caso especial. Em 1975, quando a maioria dos países da OCDE procedia ao desmantelamento do “Estado de *welfare*”, Portugal começava a construir o mesmo “Estado de *welfare*”, com o alargamento de políticas sociais, ao mesmo tempo em que adotava uma política de reforma da administração pública. Daí a reforma portuguesa ter se traduzido em campanhas de desburocratização e, numa fase posterior, na gestão da qualidade.

A aproximação dos serviços à população e a melhoria da participação dos cidadãos na administração pública, exigindo o abandono da postura estática e reativa para uma postura mais dinâmica, demonstram bem a crença de que o sistema burocrático é válido e necessita apenas de pequenos acertos.

As tentativas de modernização administrativa em Portugal remontam pelo menos aos anos 60. Com o processo revolucionário de Abril de 1974 é aprovada uma nova Constituição (1976), que consagra pela primeira vez uma economia aberta ao exterior, orientada para o desenvolvimento e corrigida pela intervenção do Estado democrático de direito.



Mas apenas em 1999, com a aprovação do Decreto-lei (DL) 135/99, de 22 de Abril,<sup>3</sup> são compiladas as orientações dispersas e estabelecidas as medidas de modernização administrativa. Vale destacar: o acolhimento e o atendimento aos cidadãos, a abertura dos serviços na hora do almoço, a afixação na entrada dos serviços dos locais onde são tratados os assuntos, a tabela de preços, a especialização dos atendentes e as linhas azuis, entre outras medidas inovadoras.

Apesar dos esforços empreendidos por meio de sucessivas reformas, o modelo funcional de organização pública não foi abandonado, tendo sido reforçado em alguns aspectos, mais parecendo uma evolução na continuidade, ainda que efetuada por mudanças incrementais.

### **A nova gestão pública**

Uma vez que o modo como as instituições públicas são geridas tem influência nos resultados que as mesmas possam obter e, conseqüentemente, nos seus indicadores, merece que nos debrucemos não só sobre a gestão pública, mas também sobre as novas tendências dessa área de estudo.

A globalização e a revolução tecnológica do final do século XX fizeram com que as nacionalidades sejam hoje, e cada vez mais, uma dimensão cultural e menos uma dimensão econômica. Devido às modernas tecnologias da informação, as notícias cruzam o planeta em milésimos de segundo, aproximando as pessoas e tornando o mundo uma espécie de aldeia global.

Numa economia aberta à escala global, os níveis de competitividade e produtividade das empresas e economias nacionais têm de ser cada vez maiores, eliminando burocracias e fazendo com que a informação circule rapidamente. Com esse pano de fundo, a administração pública tem que pautar a sua ação pela eficácia da gestão, pela desburocratização de processos e procedimentos e pela qualidade dos serviços prestados (ORVALHO, 2000:267).

Durante anos, a gestão pública era abordada como uma questão confinada “ao desenho administrativo para desenvolver programas públicos de forma eficiente, de executar de modo fiável as leis e regulamentos, de dar uma resposta responsável aos líderes políticos ou a algumas combinações destas opções”. Hoje, a gestão pública

encontra-se perante novos problemas, que modificam o seu próprio sentido. Atualmente, a maioria dos países está “reformando os seus governos preocupados com o rendimento económico (...) as reformas parecem estar orientadas para o futuro mais do que para os dogmas do passado” (OCDE, 1998, citada por Lopez y Gadea, 2001:17).

Apesar de nos anos 80 e 90 terem sido realizados vários esforços, as administrações públicas mostram ainda importantes deficiências, que se repercutem negativamente na confiança que os cidadãos nelas depositam, comuns a muitas administrações públicas de qualquer país: elevados custos de administração, centralização dos aspectos incorretos, incapacidade para gerir a mudança, pensamento de curto prazo, mais preocupação em curar do que em prevenir, medição de aspectos incorretos; responsabilização de pessoas pelos seus erros.

Quando se fala em modernização ou reforma da administração pública, contrapõe-se a administração gestora à administração burocrática. Trata-se de uma ideia errada, pois não só não existem esses dois modelos de gestão pública, como se assume que a adoção de processos e modelos de gestão empresarial irá resolver os problemas da administração pública.

Rocha (2000:6) entende que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentado nos mesmos pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma. Refere que a adoção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes importantes da atividade do Estado sigam modelos diferentes.

Muitos países com tradições administrativas distintas começaram a desenvolver estratégias diferentes para superar os novos problemas da administração pública, na procura de um novo paradigma para os governos. Este é um desafio assumido por muitos governos ocidentais, embora não exista ainda total coincidência acerca das melhores estratégias a adotar.

Os defensores da Nova Gestão Pública (NPM) estão convencidos de que o modelo weberiano-taylorista de organização da administração pública está esgotado. A proliferação da burocracia origina ineficiências na gestão e um uso desmesurado de recursos públicos. O modelo de Max Weber, útil noutro contexto histórico, é hoje

incapaz de responder às exigências e às necessidades, sempre em transformação, da nova sociedade da informação ou do conhecimento.

As propostas reformadoras da NPM pretendem substituir a burocracia weberiana por uma gestão flexível, eficiente, orientada para os objetivos e preocupada com os resultados. Nessa perspectiva, são importantes todas as técnicas de gestão que permitam definir objetivos, determinar responsabilidades, controlar custos, estabelecer indicadores e medir resultados. Preocupa-se fundamentalmente com a economia, a eficácia e a eficiência das atuações administrativas. Trata-se de mudar a visão atual do setor público, ainda ancorada num pensamento legalista, para outra mais preocupada com o *value for money*<sup>4</sup>, isto é: economia, eficácia e eficiência.

Uma preocupação da NPM é a redução dos custos. Assim, há que simplificar a administração, procurar o seu emagrecimento por meio da redução de efetivos e efetuar o controle do bom uso dos recursos públicos, evitando desperdícios e duplicações de atividades e serviços, com a incorporação de novas técnicas de gestão que atinjam esses propósitos.

Os seus defensores advogam a criação de agências autônomas das administrações, com maior flexibilidade na gestão dos recursos económicos e que ofereçam novos serviços públicos. Para isso pretendem introduzir mecanismos do tipo mercado e modalidades competitivas entre público-privado lucrativo e público-privado não lucrativo para melhorar a gestão pública.

As relações que o Estado estabelece com os cidadãos no âmbito da NPM também se modificam, pelo que se propõem novas bases de consenso entre os distintos agentes sociais, políticos e económicos, sobre o que deve ser uma administração pública moderna. A maioria das opiniões aconselha a abandonar o modelo de administração onipresente e onipotente, próprio do modelo de Estado surgido após a II Guerra Mundial, para um setor público de menor protagonismo e dimensão. Pretende-se uma administração com maior capacidade para estabelecer um papel relacional entre o público e o privado.

Para Löffler, E. (citado por Lopez y Gadea, 2001:26) os princípios básicos do paradigma proposto pelos defensores da NPM são "orientação para o cliente, maior liberdade na gestão de recursos e pessoas, medição do rendimento, investimento em

recursos tecnológicos e humanos e receptividade face à concorrência". Para os promotores desse novo paradigma da gestão pública, não se trata de substituir os atuais valores da administração pública, mas simplesmente de incorporar os valores propostos por eles.

## **Desafios para a nova gestão pública**

### **a) Ênfase na prestação de serviços**

Os partidários do paradigma da Orientação ao Serviço Público são mais críticos e não gostam do excessivo interesse que a NPM dispensa às questões econômicas e o esquecimento constante do déficit democrático da burocracia weberiana. Criticam a NPM por entenderem que esta se preocupa exclusivamente com os problemas da gestão e não aborda temas importantes como as políticas associadas às questões de governabilidade.

Os adeptos desse paradigma reclamam uma presença da cidadania nos processos de tomada de decisões e uma revisão profunda dos canais clássicos de participação política. Querem recuperar a essência político-administrativa da administração pública, combinando as dimensões mais instrumentais, que podem resumir-se em: orientação para o cliente, maior liberdade na gestão de recursos e pessoas, medição do rendimento, investimento em recursos tecnológicos e humanos e receptividade face à competência.

Os que pretendem recuperar a legitimidade do setor público mais centrada no desenvolvimento da capacidade de governo insistem na recuperação de termos de significado político, como *government* e *governance*. Para M. Meneguzzo (citado por Lopez y Gadea, 2001:27), *government* "diz respeito à administração pública e consiste na animação e, sobretudo, na coordenação dos distintos atores do sistema socioeconômico", enquanto que *governance* é entendida como "a estrutura que assume o sistema social e político, como consequência do esforço e das intervenções praticadas pelos distintos atores nele presentes; nesta configuração nenhum ator desempenha um papel de primeiro plano".

### **b) Ênfase nos resultados**

Nas últimas décadas, muito se tem falado e escrito acerca da introdução na administração pública de técnicas e critérios de eficácia e eficiência na despesa pública para controlar ou avaliar a gestão pública por resultados. Ninguém parece pôr em causa o fato de o modelo de gestão pública dever reger-se por princípios constitucionais de economia, eficiência e eficácia, mediante sistemas de orçamento e controle adaptados a esse fim (ZAPICO, 2003:78).

Tem sido realizado um enorme esforço nos diversos países desde os anos 80 sobre esse propósito, que proporcionou alguns avanços (maior informação sobre os resultados, definição de objetivos, medição de indicadores, melhoria nos procedimentos de controle etc.), especialmente no âmbito da reforma.

No entanto, a capacidade de controle e avaliação de resultados continua insuficiente (débil apreciação dos resultados, inutilidade dos mecanismos de controle e avaliação para reafetar recursos, etc.) e ainda mais no que se relaciona com o orçamento por resultados. O bom funcionamento de um sistema de controle e avaliação por resultados exige que se cumpram condições de grande importância. Para isso é indispensável que os relatórios de controle contenham informação suficiente e relevante para determinar se a gestão foi efetuada de acordo com princípios de legalidade, eficiência, eficácia e economia, para exigir responsabilidade dos gestores e promover a adequada afetação de recursos.

A gestão pública tem-se desenvolvido, pelo menos há duas décadas, com base em critérios de mercado e suportada em técnicas de gestão similares às utilizadas nas empresas privadas para aumentar a eficiência dos serviços públicos. Uma das principais orientações da mudança assenta no modelo de gestão e controle por resultados. Nesse sentido tem havido uma grande preocupação em melhorar a definição dos objetivos e indicadores de resultados, descentralizar a gestão, adaptar o sistema de prestação de contas etc. (OCDE, 1995, 1999, 2001; CAILLE, 1998; RAYMUND, 1998).

A maioria dos países avançados na reforma está mudando o centro das atenções dos sistemas de gestão e controle de despesas no âmbito dos recursos (ou *inputs*) para os resultados (OCDE, 2002). Mesmo que o controle e a gestão dos *inputs* se mantenham, os gestores públicos encontram-se agora submetidos em maior escala a novos sistemas de controle e prestação de contas por resultados, com o propósito

de não só introduzir na gestão uma cultura de resultados, mas também a competição na gestão (ZAPICO, 2003:79).

Para complementar a visão formalista dos participantes no orçamento e na gestão pública, são empenhados esforços de definição de objetivos estratégicos e operativos incluídos em planos “corporativos”. Assim, procura-se alterar a relação entre as entidades centrais de orçamento e os departamentos gestores, mediante “contratos” orçamentais (ou acordos orçamentais) e os sistemas de exigência de responsabilidade, incluindo a informação sobre resultados no processo de afetação de recursos (OCDE, 1995,1999). Estamos perante uma espécie de acordo de concessão de recursos e autonomia para aumento da eficiência na gestão.

Schick (2001), citado por Zapico (2003:80), sintetiza o modelo de reforma do orçamento e controle por resultados, centrado em três pilares básicos:

- gestão flexível – cada agência recebe uma única afetação para as despesas operacionais e têm plena autonomia nos gastos com pessoal, deslocações, refeições e outras despesas correntes;
- contratos de resultados – os diretores das agências negociam acordos formais com o governo, especificando os resultados em termos de produtos e serviços, os recursos utilizados e os meios em que se baseará a avaliação por resultados;
- orçamento por resultados – no processo de afetação de recursos, cada aumento de recursos concedidos relacionar-se-á expressamente com os incrementos de produtividade ou outras medidas de resultados.

Embora o modelo de reforma esteja claro, pôr em prática o controle e o orçamento por resultados não é fácil, uma vez que muitas organizações públicas têm dificuldades em definir os seus objetivos, medir resultados e desenhar sistemas de avaliação e informação apropriados. Zapico (2003:80) e Saravanamuthu & Tinker (2002:581) salientam que os dados recolhidos por organizações internacionais demonstram o aumento do uso de indicadores na gestão pública, essencialmente em termos de produtos (ou *outputs*), mais do que em termos de impacto ou *outcomes*.

Não obstante, está demonstrado que o orçamento e o controle por resultados vêm sendo úteis para promover uma nova cultura de gestão pública, mais centrada em resultados (*outcomes*) (THOMAS, 2003) do que em procedimentos formais e em economia ou aumento da produtividade (*outputs*).

Torna-se, assim, necessário desenvolver novos modelos para adaptar os sistemas orçamentais, de gestão e controle a ambientes de incerteza, aqueles a que até agora se tem prestado menos atenção. Há, assim, que redesenhar o modelo e a estratégia de implementação desses sistemas em envolventes complexas, para que seja possível reconhecer a gestão “sã” ou de “bons resultados”, identificando os critérios aplicados e as estratégias que conduziram ao sucesso.

Atualmente, face às reformas que vêm sendo verificadas, os dirigentes públicos estão orientados a fazer “mais com menos”, a serem, portanto, eficientes. Num ambiente complexo, a capacidade de redefinir os problemas e os objetivos é uma condição de êxito para um gestor público. A sua capacidade em utilizar os recursos com economia e em ser eficiente e eficaz (3Es) face aos objetivos pré-definidos pode não ser suficiente. Por isso é necessário definir novas medidas de êxito que captem a capacidade dos gestores para identificar, responder e solucionar problemas não equacionados e resultados imprevistos.

Os 3Es tradicionais resultam bem em contextos simples e repetitivos, mas, quando os ambientes são de incerteza, são precisos novos critérios e medidas de êxito para avaliar a capacidade de diagnóstico, desenho e desenvolvimento (3Ds) (METCALFE, 1991, citado por Zapico, 2003:84). Os 3Es e os 3Ds são critérios de êxito alternativos, mas não incompatíveis. Nessas situações (de incerteza) a gestão deveria ser avaliada em relação à sua capacidade para se adaptar a novos problemas, para além da preocupação tradicional de reduzir custos, aumentar a produtividade ou a qualidade dos serviços. Na perspectiva dos 3Ds, a gestão avalia em que medida e como as organizações e os seus gestores respondem a pressões e a situações inesperadas, a sua flexibilidade para encarar situações de mudança, como trabalham em cooperação com redes de organizações que executam os programas ou prestam serviços e se adaptam a ambientes incertos.

Para se implementar um sistema de controle por resultados é necessário tempo e depende de uma liderança continuada. Além disso, a sua introdução exige a criação e a manutenção de uma cultura de resultados que avalie o uso deste tipo de informação. No quadro seguinte podem analisar-se as condições necessárias a este tipo de tarefa.

## **Quadro II**

### **Controle e avaliação por resultados**

<b>Condições necessárias para introduzir o controle e a avaliação por resultados na administração pública</b>
a) Vontade política e apoio diretivo
b) Desenho de um quadro normativo no qual se inclua uma divisão de responsabilidades e uma afetação de competências de controle por resultados, realistas e de consenso.
c) Desenvolvimento da capacidade de planificação e seguimento nos centros gestores.
d) Disponibilidade de conhecimento e capacidade de controle e avaliação por resultados, tanto nos departamentos de orçamentos e de auditoria, como nos centros gestores.

Fonte: Adaptado de Zapico, 2003, p. 86

O modelo e o quadro de controle e avaliação por resultados podem ser entendidos como um conjunto de instituições e normas que abarcam na sua estrutura incentivos que estimulam ou bloqueiam o comportamento da gestão. O êxito dessas normas depende da confiança recíproca entre o gestor e o controlador. A confiança é de resto uma questão da maior importância, tanto para o exercício das funções de controle como para a utilização da informação (por resultados) que com esta se produza. Além do mais, deve-se pautar por normas de conduta pré-estabelecidas. O processo de construção de confiança é lento e difícil. Pode destruir-se rapidamente, mas a sua reconstrução é muito lenta.

A transformação da informação sobre resultados em conhecimento para uso na tomada de decisões requer equilíbrio entre a informação produzida e a confiança coletiva ou capital social existente numa organização (ROMÁN, 2001, citado por Zapico, 2003:91). Dispor de dados, números, informação sobre resultados etc. não é suficiente; é necessário possuir capacidade técnica e sócio-organizacional para selecionar e transformar essa informação, de modo que a mesma venha a ser útil no processo decisório.



A rapidez de acesso à informação, a transformação de meros números em dados relevantes para a gestão e tomada de decisões sustentadas e a partilha desses dados com um grupo relevante para o processo é crítica (LACERDA, 2003).

### **Um novo modelo contabilístico para a administração pública portuguesa**

A contabilidade tem por função proporcionar informação útil para a tomada de decisões, pelo que se torna indispensável a sua adaptação às exigências dos utilizadores. Muitas das atuais carências advêm das novas técnicas de gestão pública que se perfilaram na década de 90. No entanto, a nova utilização que se pretende dar à informação contabilística exige a aplicação de um sistema de contabilidade analítica ou de custos, que incorpore os indicadores de realização. Isso não exclui a contabilidade financeira, antes a complementa, tal como sucede no setor privado.

Uma questão muito importante é a aplicação do princípio do acréscimo, com base naquilo que os anglo-saxónicos designam de *accrual accounting* (contabilidade acumulativa), que implica o reconhecimento dos proveitos e dos custos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam.

O requisito da descentralização de responsabilidades exige também a criação de subentidades contabilísticas, com dotações orçamentais independentes. Por esse fato, devem ser criadas condições que permitam estabelecer comparações tanto entre entidades públicas como entre estas e entidades privadas.

Torna-se igualmente necessária a integração da informação obtida na contabilidade com a que se obtém no sistema orçamental. Essa coordenação alarga-se também à necessidade de informação para o planeamento, apoiado em sistemas contabilísticos e orçamentais plurianuais.

A existência de um Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) em Portugal, em vigor desde 1997<sup>5</sup>, que implica uma normalização contabilística no setor público, é muito recente. Atente-se na vizinha Espanha e na experiência adquirida nesse campo pelo mundo anglo-saxónico, tanto no aspecto teórico como académico e profissional, e chegamos à conclusão que existe ainda um grande caminho a percorrer do lado português.

O POCP perspectiva a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, capaz de responder às necessidades de informação das entidades públicas e que, simultaneamente, sirva de apoio aos gestores (MARQUES, 2000). É de aplicação obrigatória a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local, com exceção das empresas públicas, e à Segurança Social. Aplica-se ainda a organizações de direito privado sem fins lucrativos, desde que majoritariamente financiadas pelo Orçamento do Estado.

O novo Plano de Contas inclui as linhas gerais da evolução recente da Contabilidade Pública a nível internacional, dado que não contém apenas a contabilidade orçamental (digráfica), prevendo também uma contabilidade cujo conteúdo se aproxima da contabilidade empresarial – vertentes patrimonial e analítica.

O POCP em matéria de organização aproxima-se do Plano Oficial de Contabilidade (POC) em vigor, o mesmo não sucedendo com o conteúdo, em que as diferenças são significativas – a exemplo com o que se passa na Espanha.

Pode dizer-se que o novo plano preconiza uma nova contabilidade pública de objetivos bastante ambiciosos, no entanto, o maior obstáculo que se coloca à sua implementação advém do fato de as formas de funcionamento, leis orgânicas, orçamentos, execução de orçamentos etc. variarem consideravelmente nas entidades públicas. O próprio contexto legal atual acentua essas diferenças.

A contabilidade pública apoiada no POCP pode constituir um poderoso auxílio à gestão, na medida em que quando utilizada por todas as instituições que compõem o universo da AP de modo generalizado poderá disponibilizar informação rápida e fidedigna, permitindo a consolidação da informação financeira.

O POCP e os respectivos planos setoriais vêm sendo gradualmente aplicados, dado que muitas das entidades do setor público tiveram de promover reorganizações internas significativas, no sentido de criar condições para a sua implementação.

Os grandes fundos e serviços autónomos (serviços com autonomia administrativa e financeira) têm atualmente a sua contabilidade baseada ou no POCP ou num plano setorial. Os serviços integrados (com autonomia administrativa) enfrentam maiores dificuldades na reorganização contabilística, face à insuficiência de recursos.

A Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP) é um organismo criado na dependência do Ministério das Finanças, cuja missão é acompanhar a implementação e o aperfeiçoamento do POCP e de planos setoriais. Durante o ano de 1999 foram apresentados vários projetos de planos setoriais àquele organismo, que procedeu à sua análise. Foram aprovados quatro planos nessas condições, justificados pela especificidade, dimensão e características de alguns setores da Administração Pública, a saber:

- Autarquias locais: O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) foi aprovado pelo Decreto-lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro;
- Educação: O Plano Oficial de Contabilidade para o Setor da Educação (POC-Educação) foi aprovado pela Portaria 794/2000, de 20 de setembro;
- Saúde: O Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS) foi aprovado pela Portaria 898/200, de 28 de setembro;
- Segurança Social: O Plano Oficial de Contabilidade para as Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) foi aprovado pelo Decreto-lei nº 12/2002, de 25 de janeiro.

Contudo, essa mudança de procedimentos tem-se dilatado no tempo, o que constitui um entrave à normalização contabilística da Administração Pública. Os organismos têm uma tendência a se fechar em si próprios, o que do ponto de vista da gestão pública é prejudicial, pois não se tem em conta a gestão dos bens públicos em geral, independentemente do organismo que os possui ou a que estão subordinados. Numa época em que os governos são pressionados a utilizar o dinheiro dos contribuintes de modo mais eficiente, as administrações devem fornecer mais e melhores serviços com os mesmos ou menores recursos (CE, 2003).

Portugal necessita de uma contabilidade pública moderna, habilitada a responder às necessidades dos usuários, na qual a adoção do POCP ou planos setoriais pelos organismos que integram o Setor Público Administrativo (SPA) pode constituir uma excelente oportunidade de melhoria. Naturalmente, exige-se no presente um esforço acrescido de dirigentes e funcionários, mas os benefícios futuros daí resultantes tornar-se-ão realidade.

A manutenção da contabilidade pública apenas na ótica de caixa é muito limitativa no contexto de globalização em que vivemos. É necessário aprofundar os objetivos da

Reforma da Administração Financeira do Estado em matéria contabilística e de gestão, ou seja, mudar a situação atual, potenciando e generalizando o uso do POCP.

Para se avançar nas mudanças é preciso adotar novas técnicas de gestão antes inexistentes, pelo que é agora mais fácil gerir com economia, eficiência e eficácia (*value for money*), pois os gestores têm ao seu dispor um poderoso instrumento de gestão. A gestão é uma das funções nobres dos tempos modernos, quer se trate de uma empresa familiar, unidade industrial complexa ou da AP. O gestor público tem de enfrentar a concorrência, presta serviços ou produz bens, isto é, interage com a sociedade e com o meio ambiente. Para apoiá-lo existem mecanismos de controle, que vão do autocontrole à auditoria.

O autocontrole é um sistema de instrumentos e atuações de que se servem as entidades como garantia de proteção contra as ameaças externas e internas (riscos). A auditoria é uma atividade indispensável para conferir credibilidade aos atos e procedimentos da organização. É preciso dinamizar a sua implementação nos serviços. E nesse campo a contabilidade pública moderna pode ser um precioso auxílio para gestores e dirigentes públicos, na medida em que fornece elementos indispensáveis ao processo de gestão.

## Conclusões

Para a concretização da reforma administrativa e financeira da AP verificaram-se em Portugal determinadas condições que conduziram ao início de um processo que se encontra longe do seu termo. A reforma da Contabilidade Pública e do Tesouro prevê a transformação dos sistemas contabilísticos utilizados pela AP, que deixam de se apoiar apenas numa base de caixa (sistema unigráfico) para dar lugar a sistemas de contabilidade financeira e patrimonial (sistema digráfico).

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) veio trazer uma nova Contabilidade Pública, de objetivos bastante ambiciosos, configurando para a AP uma contabilidade próxima do modelo empresarial. A sua implementação tem se revelado um grande desafio, mas é simultaneamente uma oportunidade de mudança, que permite refletir sobre a organização interna e sobre a normalização de processos.

Nesse cenário de mudança, novos desafios se colocam ao gestor público. Pela adoção de novas técnicas e de posse de novos instrumentos de gestão, pode agora recorrer a sistemas de controle e de auditoria para apoio ao processo de gestão.

## Notas

<sup>1</sup> Globalização – desenvolvimento fundado no eixo da economia de mercado e cujos aspectos mais visíveis são: interdependência assente nas leis do mercado financeiro; concentração em três regiões nodais do planeta – EUA, Japão e Europa Ocidental – com pontos cegos nas Bolsas de Valores, principalmente de Nova Iorque, Tóquio e Londres; criação e integração de grandes mercados regionais (Nafta, Mercosul, Mercado Comum Europeu); operações financeiras fortemente rápidas; informação em tempo real: competitividade; transformação do conhecimento em valor econômico (mercado do conhecimento); e aprofundamento das assimetrias sociais.

<sup>2</sup> Por exemplo, os EUA eliminaram mais de 16 mil páginas de procedimentos administrativos ultrapassados e de regulamentos. Idêntico procedimento verificou-se na Austrália, na Nova Zelândia e em Portugal. No Canadá, os 1992 regulamentos de policiais federais resultaram na reforma do Código dos Cidadãos (ARMSTRONG & FORD, 2000: 13).

<sup>3</sup> Esse decreto-lei estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos agentes econômicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos usuários e sistema de informação para a gestão.

<sup>4</sup> Três Es.

<sup>5</sup> O POCP foi aprovado pelo DL nº 232/97, de 3 de setembro.

## Referências Bibliográficas

- CARNEGIE, G. and Wolnizer, P. (1999). Unravelling the rhetoric about the financial reporting of public collections as assets. *Australian Accounting Review*, Vol. 9, Nº 1.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS (2003). *Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa* (Texto relevante para efeitos do EEE). [SEC (2003) 1038].
- DEPREEUW, Paul (2003). *Towards NPM in the Flemish Public Sector: problems and experiences*. CIGAR Conference, BODO – Norway.
- FUNNEL, W. and Cooper, K (1998). *Public Sector Accounting and Accountability in Australia*. Sydney: UNSW Press.

- GODFREY, A.; DEVLIN, P.; MERROUCHE, M. (2001). A diffusion-contingency model for governmental accounting innovations, in Bac, A. (ed.). *International Comparative Issues in Governmental Accounting*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- HOOD, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3).
- ISAAC-HENRY, Kester *et al* (1997). *Management in the Public Sector*. London: International Thomson Business Press.
- LAPSLEY, I. (1999). Accounting and new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity?. *Financial Accountability and Management*, Vol. 15, N° 3 & 4.
- LAW DECREE N°. 232/97, of 3 September.
- LOPEZ CAMPS, Jordi; GADEA CARRERA, Albert (2001). *Una Nueva Administración Pública – estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Editado por IVAP – Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao.
- MARQUES, M. Conceição Costa (2000). O Plano Oficial de Contabilidade Pública e a sua aplicabilidade às instituições de ensino superior – *Revista TOC*, Ano 1 – N° 9, dezembro de 2000.
- \_\_\_\_\_. (2001). A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública. *Rapp - Revista de Administração e Políticas Públicas* – Volume II, n° 2, 2001.
- \_\_\_\_\_. (2002). Reforçar a eficiência das políticas educativas: o contributo do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC – Educação). *RAPP – Revista de Administração e Políticas Públicas*, Volume III, n° 1-2, 2002, pp. 163-172.
- OECD – Organization for the Cooperation and Economic Development – Economic Studies OECD 1998 – 1999, Portugal – Reforme du Secteur Financier. Paris.
- PALLOT, J. (1992). Elements of a theoretical framework for public sector accounting. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol 5, N° 1.
- YIN, R.K. (1994). *Case Study Research, Design and Methods*, 2nd ed. Newbury Park, Sage Publications, 1994.



# Colômbia, uma nova realidade<sup>1</sup>

Ricardo Vélez Rodríguez\*  
rive2001@gmail.com

## Resumo

A eleição de Uribe Vélez como Presidente representou uma mudança significativa na atitude do Estado colombiano em relação à guerrilha das FARC e à violência comandada por narcotraficantes. O programa de governo do presidente fez da luta frontal contra o crime organizado e contra os guerrilheiros o ponto inicial da sua administração. Com a participação ativa de governantes municipais e de grupos econômicos também ocorreram mudanças sociais, com modelos de sucesso em áreas como educação e transportes. Trata-se neste artigo em que medida a Colômbia tem exemplos que podem ser seguidos em cidades brasileiras.

**Palavras-chave:** *políticas públicas, evolução social, Plano Colômbia*

## Resumen

La elección de Uribe Vélez como Presidente representó un cambio significativo en la actitud del Estado colombiano en relación a la guerrilla de las FARC y a la violencia comandada por narcotraficantes. El programa de gobierno del presidente hizo de la lucha frontal contra el crimen organizado y contra los guerrilleros el punto inicial de su administración. Con la participación activa de gobernantes municipales y de grupos económicos también ocurrieron cambios sociales, con modelos de éxito en áreas como educación y transportes. Se trata en este artículo en que medida Colombia tiene ejemplos que pueden ser seguidos en ciudades brasileñas.

**Palabras clave:** *políticas públicas, evolución social, Plan Colombia*

## Abstract

The election of Uribe Vélez as President represented a significant change in the Colombian State's attitude with relation to the FARC guerrilla organization and to the violence caused by drug traffickers. The president's governmental program made direct combating of organized crime and of the guerrillas the focal point of his administration. With the active participation of municipal government leaders and economic groups, social changes have also occurred, with successful models in areas such as education and transportation. This article deals with the extent to which the Colombian examples could be followed in the case of Brazilian cities.

**Key words:** *public policies, social evolution, Colombia Plan*

---

\* Coordenador do Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, da Universidade Federal de Juiz de Fora; membro do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro.

Artigo recebido em 03/10/2007 e aceito em 29/10/2007



## Apresentação

Este trabalho foi escrito no ensejo da Missão Empresarial à Colômbia, realizada pela Confederação Nacional do Comércio entre 29 de julho e 3 de agosto de 2007 e que levou ao país vizinho uma delegação de 24 pessoas (15 empresários presidentes das Federações de Comércio de vários Estados e diretores da CNC, um jornalista de *O Globo*, um representante da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, seis técnicos do CNC – Sistema Fecomércio RJ e um representante do Conselho Técnico da CNC).

A missão visitou três cidades- – Bogotá, Medellín e Cartagena de Índias –, tendo a oportunidade de entrevistar ministros de Estado, conselheiros presidenciais, líderes empresariais das Câmaras de Comércio, prefeitos e ex-prefeitos, a Universidade EAFIT de Medellín e representantes dos movimentos sociais “Bogotá cómo vamos”, “Medellín cómo vamos” e “Cartagena cómo vamos”. Foram visitadas as principais realizações sociais do município de Medellín, nas outrora áreas mais violentas da cidade, como a comuna *Santo Domingo* (equivalente ao “Complexo do Alemão” no Rio de Janeiro).

A Colômbia, literalmente, deu a volta por cima. E isso aconteceu após seis anos de mau desempenho econômico e social, ensejado pelo não equacionamento da problemática da segurança interna, decorrente do conflito causado pelo narcotráfico e pela atividade das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC. No final dos anos 90 e até o início de 2003, o panorama era de crescimento econômico negativo ou muito modesto, beirando 2% anuais. Mas a partir das políticas públicas anunciadas e colocadas energicamente em execução pelo governo do Presidente Uribe Vélez, essa difícil situação passou a ser contornada para, progressivamente, ir-se firmando um constante crescimento econômico (o índice calculado para este ano é de 6%), que tem acompanhado à crescente pacificação do país. Esse surto de crescimento tem permitido atender a demandas sociais urgentes, aumentadas por décadas de conflito armado.

A finalidade precípua deste artigo consiste em informar aos leitores sobre as linhas mestras das políticas públicas hoje vigentes na Colômbia, especialmente no que tange ao equacionamento das questões de segurança. Pretende-se, outrossim, traçar um pano de fundo claro da recente história do país andino, a fim divulgar os aspectos

característicos da evolução social colombiana. Busca-se, também, detalhar a colaboração dos Grêmios econômicos na concretização das soluções que hoje estão sendo postas em marcha, tanto no terreno da segurança pública, quanto no que tange ao desenvolvimento econômico e social. Pretende-se, por último, identificar os pontos mais marcantes das atuais relações econômicas, políticas e culturais entre o Brasil e a Colômbia, tanto em nível oficial (convênios e tratados), quanto no terreno das relações entre organizações do setor privado.

### **O papel da economia na superação da insegurança**

Há um ponto central que convém destacar: tanto o setor produtivo quanto o governo chegaram a um acordo, no sentido de que a melhor solução para os desafios sociais consiste em incrementar o crescimento econômico, não em formular políticas assistencialistas. Dentro desse grande consenso devem ser enquadrados os aspectos que mostraremos a seguir.

Os indicadores mostram que na Colômbia ocorre, hoje, o melhor momento para os nossos vizinhos ingressarem no caminho do desenvolvimento sustentado. O quadro geral da economia pode ser ilustrado assim: o país possui um PIB de 130 bilhões de dólares, uma população de 42,1 milhões de habitantes, um PIB / *per capita* um pouco superior a 3.000 dólares, um comércio exterior próximo dos 50 bilhões de dólares, equivalentes a 40% do PIB, sendo que a inversão produtiva representa, aproximadamente, 25% do PIB. Aspecto relevante da dinâmica econômica é constituído pelo fato de que os bons resultados de crescimento são acompanhados por significativas transformações estruturais, orientadas à produtividade.

No que tange ao crescimento, a taxa para 2007 está prevista em 6%, tendo o país alcançado extraordinários 8% nos três primeiros meses deste ano. A tendência expansiva foi observada nos anos recentes (do segundo trimestre de 2003 para cá) e caracteriza-se por se alicerçar na dinâmica do mercado e não em políticas econômicas expansivas ou bonança circunstancial de determinado setor, ao contrário do que tinha acontecido em outras épocas. Esse fato é observável através da generalização do crescimento em todos os setores econômicos. De outro lado, o fenômeno apontado

explica-se não apenas pelo mercado interno, mas – cada vez com maior ênfase – pela abertura da economia colombiana aos mercados externos. Outro ponto a ser destacado nesse panorama de incremento do crescimento consiste é que ele decorre, em boa medida, da inversão nacional e estrangeira, o que tem conduzido a Colômbia a se aproximar dos parâmetros internacionais, no que tange à relação entre inversão e PIB.

As transformações da economia colombiana orientam-se no sentido de melhorar as condições competitivas do país. Há um notável incremento das exportações de bens com maior valor agregado. Hoje, aproximadamente 40% das exportações industriais correspondem a bens de alta e meia tecnologia (contrastando com os 20% que representava esse segmento no início da década passada). Outra transformação importante consiste na maior competitividade interna das empresas, mediante a racionalização de custos, a melhora de serviços prestados aos clientes, o desenvolvimento de novas linhas de produção, o fortalecimento da pesquisa na procura de novos mercados e a preocupação, já apontada, em produzir bens de maior valor agregado. Aos itens anteriores somam-se estes outros: avanço na melhor gestão das empresas, incremento da capacidade de resposta às exigências do mercado, desenho de sistemas de produção mais flexíveis e uso mais intensivo da informática.

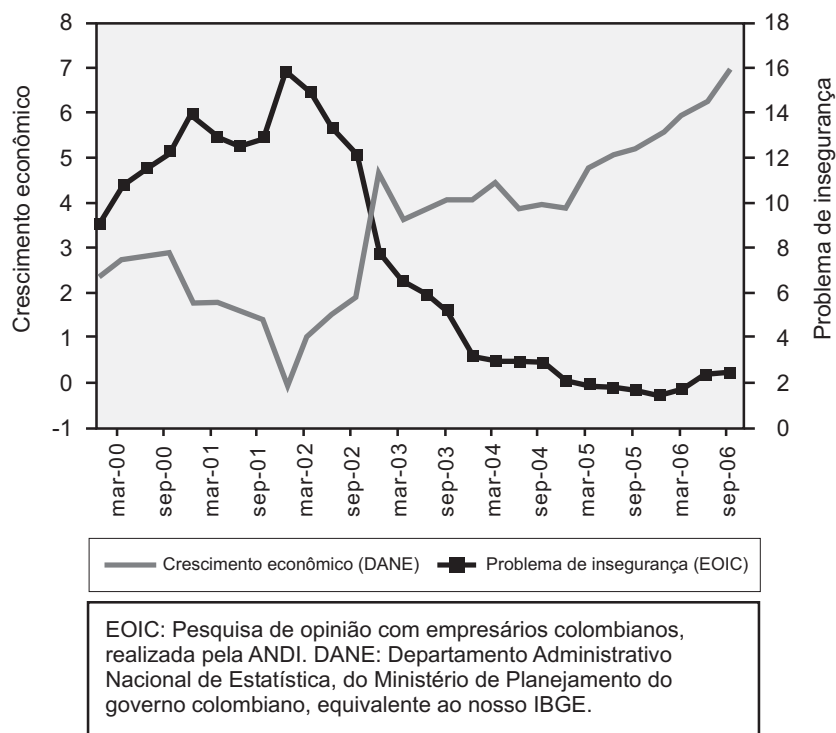
Os analistas destacam que está ocorrendo, hoje, na Colômbia, um processo de re-industrialização, consistente em adaptar o parque industrial de forma que responda, de modo cada vez mais eficiente, aos desafios da competitividade internacional. O crescimento, na década anterior, centrava-se no privilégio, concedido pelo governo, ao setor da construção. Na evolução recente, são as condições de mercado e a dinâmica industrial que puxam direta ou indiretamente as outras atividades produtivas. Essa integração exerce um papel fundamental na nova visão, de empresários e governantes, no sentido de estimular o surgimento de cadeias produtivas que ganham mais força a cada dia. A competitividade de qualquer produto é determinada pela ação conjunta de todos os setores que participam de sua produção. A boa dinâmica econômica incrementa a demanda por melhores insumos. A confiança na economia estimula o consumo de bens duráveis, de serviços financeiros e comerciais, etc.

Essa dinâmica da indústria colombiana decorre, em parte, da assinatura do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos (que deve ser referendada definitivamente pelo Congresso norte-americano em fevereiro de 2008, tendo chegado os parlamentares mais importantes dos dois partidos a um consenso nos aspectos fundamentais). Não resta dúvida que, na concretização desse panorama favorável, contribuíram em muito a decidida ação do governo do presidente Uribe Vélez, no sentido de acelerar a negociação do tratado com os Estados Unidos, bem como a posição favorável do empresariado colombiano.

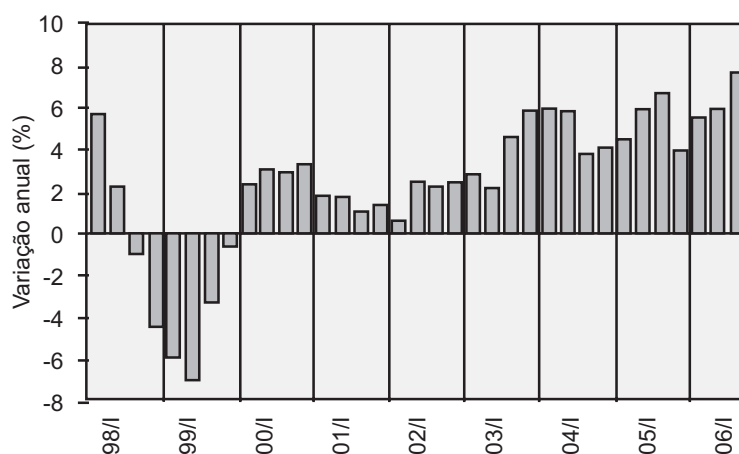
O processo de re-industrialização está baseado na competitividade. Isso implica a formulação de medidas econômicas favoráveis a essa nova realidade. No terreno social, esse modelo oferece melhores perspectivas para a população, já que exige altos níveis de profissionalização, melhores condições de saúde, infra-estrutura mais adequada e mais moderna, instituições mais eficientes, etc. Se dermos uma olhada nos índices das realizações obtidas, observaremos que o desempenho industrial é bastante sólido. A produção e as vendas totais crescem em níveis superiores a 7%, o mercado interno tem um crescimento acima de 5%, a utilização da capacidade instalada atingiu em 2006 um promédio de 81,1%, bem próximo do grau considerado ótimo pelos empresários (de 88%). Ora, esta variável tem aumentado constantemente a partir de 2001 (quando o índice foi de 71,5%).<sup>2</sup>

A economia colombiana vem demonstrando excelente desempenho ao longo dos últimos anos. Em 2003, a taxa de crescimento foi de 3,9%; em 2004, foi de 4,9%; em 2005, foi de 5,2% e, em 2006, de 6,4%. Esse crescimento sustentado deve-se manter em 2007, levando-se em consideração que a dinâmica da economia decorre, como foi mostrado atrás, de uma adequação do sistema produtivo ao mercado no plano internacional, bem como de uma modernização dos processos produtivos, na busca de uma maior eficiência. Os quadros 1 e 2, que aparecem a seguir, mostram exatamente essa realidade.

**Gráfico 1**  
**Colômbia cresce com segurança**



**Gráfico 2**  
**Colômbia: Crescimento econômico**  
**Evolução PIB trimestral**



Fonte: Contas Nacionais

## O “Plano Colômbia” – aspectos jurídicos e políticos

A eleição do Presidente Uribe Vélez para o período 2002-2006 representou uma mudança significativa da atitude do Estado colombiano em face da guerrilha das FARC, bem como diante da violência desatada pelos narcotraficantes. O novo mandatário recebeu ampla votação, em decorrência do fato de se ter posicionado de maneira clara, com um programa de governo que fazia da luta frontal contra o crime organizado e contra os guerrilheiros o ponto inicial da sua administração. Os colombianos chegaram à conclusão de que, sem derrotar os narcotraficantes e os guerrilheiros, tornar-se-ia impossível retomar o crescimento econômico, praticamente paralisado no decorrer dos anos noventa e apresentando, no final da década, índices negativos.

A plataforma de governo de Uribe Vélez planejava dar continuidade ao denominado “Plano Colômbia”, que tinha sido concebido no final da gestão Pastrana, mas cuja implementação foi bastante tímida nesse governo. Lembremos que, quando foi cogitada a ação internacional de apoio militar à Colômbia, no início da década de noventa, os governantes do país vizinho tentaram obter, inicialmente, apoio da Organização dos Estados Americanos. As coisas não prosperaram por esse caminho, devido ao generalizado temor dos países latino-americanos de se verem arrolados num conflito que não era deles. O governo colombiano, ainda na gestão de Andrés Pastrana viu-se, assim, obrigado a aceitar a ajuda norte-americana, que foi oferecida inicialmente pelo presidente Bill Clinton.

Uma vez empossado, o presidente Uribe Vélez deu continuidade ao “Plano Colômbia” de forma bastante decidida. A ajuda norte-americana (cujo montante ascendia à significativa soma de 6 bilhões de dólares) foi canalizada, inicialmente, para profissionalizar o exército colombiano, cujos efetivos, no início da década dos noventa, chegavam a aproximadamente 117 mil homens, arregimentados sob a modalidade de recrutamento.

Os analistas consideravam que, para iniciar uma ofensiva significativa contra a bem armada guerrilha das FARC, que contava com 15 mil combatentes muito bem treinados por mercenários sul-africanos e irlandeses, tornava-se necessário formar um exército profissional e dotá-lo de moderno armamento que lhe desse capacidade de tomar a iniciativa, na complicada geografia dos Andes colombianos, adiantando-se às ações da guerrilha.

Os subversivos, a partir da zona de distensão de “El Caguán” (uma área de aproximadamente 40 mil quilômetros quadrados, no sudeste da Colômbia, mais ou menos do tamanho do estado do Rio de Janeiro), planejavam dividir o país em dois, a fim de consolidar o seu poder na metade sul, a partir da qual poderiam conquistar as ricas zonas ocidentais e centro-orientais, onde se encontram as principais cidades e os mais importantes núcleos produtivos. Lembremos que o movimento guerrilheiro contava ainda com os cinco mil homens do Exército de Libertação Nacional, distribuídos em cinco blocos, que se subdividiam em 32 frentes rurais e oito urbanas.

Mas a situação da Colômbia, no final do governo de Pastrana, em 2002, revelava-se pior, na medida em que ocorria uma balcanização do país em três áreas de influência: a comandada pelas Auto-Defesas Unidas da Colômbia - AUC (que contavam com sete mil combatentes), na parte noroeste; a controlada pelo Estado colombiano, na parte central, ao redor de Bogotá; e a área de influência guerrilheira, situada na parte sul do país. A estratégia das FARC (que, como já foi frisado, contavam com 15 mil homens, distribuídos em 62 frentes de luta concentradas em sete blocos), visava ao aumento de sua área de influência, encurralando o governo de Bogotá e entrando em atrito com os para-militares das AUC (surgidos da reação de criadores de gado ricos contra a extorsão das guerrilhas). O objetivo era consolidar o domínio dos guerrilheiros, que dariam ensejo a uma república comunista, que se situaria imediatamente sob a influência de Cuba e que já contava com a simpatia de setores importantes da imprensa internacional e de organizações políticas de esquerda, tanto na América Latina, como nos Estados Unidos e na Europa.

O desafio militar que se apresentava ao governo de Uribe Vélez não era pequeno. É verdade que durante os três governos anteriores, de César Gaviria, Ernesto Samper Pizano e Andrés Pastrana, tinha havido um esforço significativo de modernização da Polícia Nacional, que teve como resultado o desmonte dos dois grandes cartéis de drogas, o de Medellín, que culminou com a morte de Pablo Escobar, em 1993, e o de Cali, que se concretizou com a prisão dos principais *capos*, em meados da década passada. Nesse esforço de modernização da Polícia Nacional, foi de capital importância a ajuda norte-americana, através da DEA (Drug Enforcement Administration), bem como a destemida e eficaz liderança do general Rosso José Serrano, pertencente aos

quadros da força pública colombiana<sup>3</sup>. O efeito mais importante das reformas policiais consistiu em estruturar a colaboração entre prefeitos e chefes da polícia, com a finalidade de equacionar a segurança pública nas cidades.

É importante mencionar, também, os esforços desenvolvidos, ao longo da década passada e durante os anos recentes, pelo Congresso e pelo Judiciário colombianos, no sentido de dotar o Poder Executivo de uma legislação adequada, que lhe permitisse fazer frente aos inimigos da sociedade. No seio do Congresso houve longos debates acerca da legislação mais conveniente. Seria longo demais relatar aqui todas as medidas relativas a políticas de segurança, que foram aprovadas pelo Legislativo do país vizinho nos últimos quinze anos. Importa mencionar apenas a mais eficaz delas, que possibilitou ao governo de Uribe Vélez fazer frente ao crime organizado, desarticulando as suas lideranças. Refiro-me, especificamente, ao tratado de extradição de chefes do narcotráfico, assinado entre o governo de Bogotá e o de Washington.

Os principais líderes do crime organizado da Colômbia terminaram sendo acusados de tráfico internacional de drogas nos Estados Unidos, tendo sido enquadrados, assim, dentro do mencionado instituto legal. Hoje amargam longas condenações em presídios estadunidenses, não significando mais perigo para a sociedade colombiana, em geral, e para o sistema penitenciário, em particular. Imaginemos o que representaria, para o Brasil, em termos de paz nos presídios e nas nossas cidades, a vigência de uma medida parecida. Como dizia recentemente o vice-presidente da Colômbia, se Fernandinho Beira-Mar fosse prisioneiro colombiano, já estaria estudando inglês (para sempre) numa prisão federal americana, tendo sido poupados imensos recursos aos cofres da União e salvando-se inúmeras vidas que, ao longo da última década, foram ceifadas por ordem desse perigoso meliante.

O Judiciário da Colômbia deu também a sua valiosa contribuição, após ter sofrido na própria carne a violência do narcoterrorismo praticado por traficantes e guerrilheiros. Insatisfeitos com os rumos que a administração de justiça estava tomando, no sentido de um endurecimento significativo das penas para traficantes e guerrilheiros (lembramos que as FARC e os demais grupos guerrilheiros viraram cartéis de narcóticos após a derrubada do Muro de Berlim), houve uma associação entre os dois grupos para deter a aplicação, pela mais alta corte de justiça da Colômbia, das



medidas legais aprovadas. Foi desta forma que, no final de 1985, guerrilheiros e traficantes tomaram o Palácio da Justiça, em Bogotá, no sanguinolento episódio de que resultou o assassinato de praticamente toda a Corte Suprema e uma parte do Conselho de Estado. Após esse terrível golpe contra as instituições, os magistrados colombianos não se deixaram amedrontar e passaram a reformar os institutos jurídicos, com a finalidade de dar maior celeridade ao julgamento de terroristas e narcotraficantes, mediante a adoção de algumas medidas que já tinham dado bons resultados na Itália, como a instituição dos *juízes sem rosto*.

De outro lado, com a ajuda dos fundos do “Plano Colômbia” foram construídas prisões de segurança máxima, onde não entram celulares nem há visitas íntimas, tendo os advogados dos réus concordado em se submeterem a medidas preventivas para impedir a prática criminosa dos pombos-correio. O Presídio de Cómbita, no Departamento de Boyacá, é um desses centros de reclusão, que certamente serve de exemplo para os países que quiserem de fato combater o crime organizado. Traficantes e líderes dos grupos armados morrem de medo diante do fato de serem presos num desses presídios de segurança máxima e, também, em face da possibilidade de serem extraditados para os Estados Unidos. Já purgam pena em presídios federais americanos alguns chefões das FARC e dos outros grupos insurgentes, em relação aos quais foi comprovada a participação em quadrilhas que exportam narcóticos.

O “Plano Colômbia” traduziu-se, no terreno da modernização das Forças Armadas, na criação da “Fuerza de Despliegue Rápido” (FUDRA), que constitui a ponta de lança do Exército na sua luta contra os guerrilheiros. É uma unidade criada em 1999 e integrada inicialmente por 4.000 soldados profissionais divididos em três brigadas móveis e uma brigada de forças especiais dotadas do que de mais moderno há em armamento para luta antiguerrilha terrestre e aérea, com helicópteros *Black Hawk* e *M1* da aviação do Exército, e aviões de asa fixa de transporte e de combate da Força Aérea Colombiana. Em relação ao que significa a FUDRA no contexto das Forças Armadas colombianas, vale a pena citar a apresentação desta força que faz o Exército colombiano na sua página na Internet:

“Su misión es la de realizar operaciones ofensivas de combate contrainsurgente, en forma muy rápida en cualquier lugar del territorio colombiano donde se presente una acción de la guerrilla o de cualquier otro grupo armado ilegal en contra del pueblo colombiano o de sus fuerzas del orden. La Fuerza de Despliegue Rápido es una unidad entrenada y preparada para actuar en las selvas o los llanos, en el páramo o en el desierto, tal como lo reza su lema: *Cualquier misión, en cualquier lugar, a cualquier hora, de la mejor manera, listos para vencer*. Con esta nueva Unidad Operativa Mayor se complementa la estrategia militar operativa del Ejército y se optimizó la capacidad de reacción que ha permitido desde el momento de su creación una mayor eficiencia en los resultados operacionales, fortaleciendo de esta manera la voluntad y capacidad de lucha de nuestras Fuerzas Militares”.

A ajuda da “Fuerza de Despliegue Rápido” foi fundamental para as Forças Armadas da Colômbia começarem a reverter o panorama do conflito interno, em favor do governo. O Exército colombiano está integrado, atualmente, além da FUDRA, por sete Divisões, uma Brigada de Apoio Logístico, uma Brigada de Aviação e uma Brigada contra Narcóticos, constituindo, atualmente, a força terrestre melhor treinada na América Latina na luta contra-insurgente. A experiência colombiana já começa a se tornar presente no terreno internacional. Nos campos do Afeganistão, os oficiais colombianos ajudam hoje no treinamento das forças afegãs.

O “Plano Colômbia” garantiu a cobertura do espaço aéreo do país com uma rede de proteção satelital que contou, evidentemente, com o auxílio técnico norte-americano. Com sede no sul do país, na região conhecida como “Três Esquinas”, o Exército começou a monitorar, via satélite, os movimentos das FARC, a fim de se antecipar, mediante o envio da FUDRA, aos lugares aonde se dirigissem os insurgentes, evitando o desfecho de golpes que surpreendessem as Forças Armadas e a população civil. Foi assim que, a partir de 2003, a guerra começou a pender favoravelmente para as forças da ordem.

A estratégia do governo de Uribe Vélez consistiu em dar golpes fortes nos guerrilheiros das FARC, a fim de obrigá-los a negociar, como, aliás, já fizeram outros grupos insurgentes menores (Exército de Libertação Nacional – ELN, por exemplo). O panorama que se desenha para um futuro próximo é o de uma negociação em que os guerrilheiros que não tenham cometido crimes de lesa-humanidade terminarão aceitando as condições de reinserção na vida civil propostas pelo governo.

Com a finalidade de absorver os elementos provenientes da guerrilha e das autodefesas que depuseram as armas, bem como para desinchar as cidades que na última década foram literalmente invadidas pelo exército de deslocados pela guerra (em 2000, o número de refugiados chegava a 1.900.000), o governo de Uribe Vélez elaborou, com assessoria das Universidades EAFIT, de Medellín, e de Los Andes, de Bogotá, ousado plano de desenvolvimento agrário, o denominado “Proyecto Vichada”. Ele se concretizará na região que leva este nome, na parte sudeste do país, entre os territórios de Meta, Guaviare, Guainía e Casanare, perto das fronteiras com o Brasil e a Venezuela, na Bacia do Rio Orenoco. O mencionado projeto, orçado em 235 milhões de dólares e que conta com o apoio das Nações Unidas, visa a ocupar produtivamente 6,3 milhões de hectares do Vichada e parte do Departamento de Meta.

O projeto em apreço busca o desenvolvimento sustentado da área, mediante o reflorestamento com espécies autóctones e a exploração agrícola, visando à recuperação dos recursos hídricos bem como à produção de biodiesel, a partir de plantas nativas como a palma africana, o pinho caribe, o marañón e o jatropha. Seriam montadas indústrias não contaminantes que venderiam créditos de carbono a produtores europeus e norte-americanos que se somassem ao projeto. A iniciativa do governo colombiano centralizar-se-á na fundação de uma nova cidade, uma espécie de “capital ecológica” que levará o nome de “Marandúa” e que, com 60 mil habitantes, terá a capacidade de gerar 12 mil empregos. A proposta de Uribe Vélez já conta com apoio do Brasil (através de empréstimo concedido pelo BNDES) e de multinacionais como Morgan Chase, Cargill, Acciona, etc.

Um último aspecto a ser lembrado na política de pacificação de Uribe Vélez: foi adotado o modelo brasileiro do “Bolsa Escola”, a fim de tirar da miséria os 10 milhões de colombianos mais pobres. A experiência colombiana completou de forma admirável os propósitos da iniciativa brasileira. Foram efetivamente cadastradas todas essas pessoas, mediante o auxílio da computação (cada monitor do programa cataloga, no seu *palm*, 100 famílias, que são monitoradas uma vez a cada mês). Para a família se tornar beneficiária da continuidade do programa, deve preencher 54 condições, que são rigorosamente testadas pelos respectivos monitores. O dinheiro é depositado na conta da mulher responsável de cada família. Quem não se adaptar – e esses casos são

a minoria – sai do sistema de auxílio. Os itens obrigatórios vão desde enviar as crianças todos os dias à escola, ter em dia as vacinas, até (o adulto chefe de família) frequentar algum curso ou atividade de capacitação.

O programa está desenhado para durar quatro anos. A finalidade é estimular a saída dessas pessoas da linha de pobreza. Algo muito diferente do assistencialismo fácil que não exige nada dos beneficiários, tornando-os simples dependentes do favor oficial. Impressionaram aos membros da Missão a clareza conceitual e as respostas do Alto Conselheiro Presidencial para Ação Social, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, sob cuja responsabilidade está este programa.

### **Empreendimentos culturais dos municípios para consolidar a pacificação**

O governo de Uribe Vélez enfrentou sérias restrições dos países europeus ao acolher o “Plano Colômbia”. No entanto, a posição dos governantes colombianos terminou gerando, no terreno internacional, um “círculo virtuoso” de políticas públicas inteligentes na área social, ao deixar claro, para a opinião pública mundial, que as políticas adotadas não pretendiam a repressão pura e simples contra os narcotraficantes, os paramilitares e as guerrilhas, mas que buscavam, ao mesmo tempo, equacionar a aguda problemática humanitária, com ações que não acabassem no assistencialismo de curto prazo, mas que integrassem as populações carentes ao ciclo do desenvolvimento e da participação cidadã.

Os governos das cidades mais atingidas pela violência (Bogotá, Medellín, Cali e Cartagena, entre outras), partiram para a realização de políticas públicas preventivas da violência, na área cultural. Há uma nova geração de governantes municipais, que mal ultrapassa a casa dos 35 anos, a maior parte deles não filiados aos partidos tradicionais. Em Bogotá, foram criadas cinco grandes bibliotecas populares, nas regiões mais violentas da cidade. Os índices de criminalidade caíram visivelmente ao longo dos últimos seis anos. Essa grandiosa obra contou com o apoio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A Biblioteca Virgílio Barco, no parque El Salitre, em Bogotá, por exemplo, é uma verdadeira instituição de democratização da cultura. O prédio, do tamanho do Maracanãzinho, no Rio de Janeiro, foi encomendado ao grande arquiteto colombiano

Rogelio Salmona, que realizou um arrojado projeto inspirado na arquitetura colonial espanhola. A Biblioteca El Salitre, servida pelo sistema de ônibus integrado (Transmilenio), pode atender, de graça, em qualquer dia da semana, mas especialmente aos domingos e feriados, mais de cinco mil pessoas. Há belíssimas salas de leitura, além de brinquedotecas para as crianças, salas de multimídia, grande espaço reservado aos serviços de internet banda larga, lanchonete, restaurante, tudo num grande campo verde onde as pessoas mais pobres podem ter lazer de qualidade (com lago para barcas, alamedas para passear e quadras de esporte emolduradas pela bela paisagem do altiplano andino). Isso tudo num país mais pobre que o Brasil.

Nas últimas semanas de março de 2007, os governadores do Rio de Janeiro e de Minas Gerais viajaram à Colômbia, a fim de observar a forma como as autoridades do país vizinho estão ganhando a guerra contra a criminalidade, notadamente a de menores. (Recordemos que em Medellín, cidade rudemente castigada pela violência das gangues de jovens a serviço do narcotráfico, das milícias ou da guerrilha, havia perto de quinhentas dessas organizações criminosas no final dos anos 80). Empolgado com os resultados observados, o governador do Rio fez declarações à imprensa, no sentido de que poria em execução políticas públicas semelhantes às adotadas no país andino, especialmente com relação ao transporte massivo em áreas faveladas. Ele ficou empolgado, e com razão, com o sistema de *metrocable*, um bondinho (com tecnologia francesa) que comunica as áreas mais carentes das comunas (ou comunidades faveladas) do oriente da cidade, com o belo e moderno metrô que serve a Medellín. Vale a pena lembrar o que os governantes locais, com apoio do Governador do Departamento de Antioquia e do Governo Nacional, conseguiram em termos de democratização da cultura, de forma semelhante ao que foi realizado em Bogotá.

O prefeito de Medellín, Sergio Fajardo (um jovem professor universitário que nunca tinha participado da política partidária) fez da educação o centro da sua gestão. Sob o princípio "Medellín, la (ciudad) más educada", dirige obstinadamente a administração, a fim de criar uma rede de ensino de primeiro mundo no seu município. É evidente a preocupação do prefeito para dotar a cidade de parques e jardins em todos os bairros, a fim de que a população possa desfrutar da cidade como seu melhor espaço. Uma das regiões mais deprimidas de Medellín, o Jardim Botânico (que ficava vizinho à zona

de prostituição, no lugar conhecido como “Lovaina” e “La curva del bosque”, onde há dez anos era corriqueiro encontrar cadáveres desovados pelos traficantes e guerrilheiros), tornou-se hoje cartão postal de Medellín. Foi criado um belíssimo espaço onde acontece a feira das flores e a exposição nacional de orquídeas. Convênio entre a administração do Jardim Botânico e as escolas do município permite às crianças conhecer as espécies de plantas nativas e ter suas aulas de ciências naturais ao ar livre.

Já foram postas em serviço, em Medellín, as três primeiras Bibliotecas Populares. No decorrer deste ano, serão inauguradas outras duas. Parece que o governo desta cidade não mede esforços financeiros para bancar essas obras de grande envergadura. É uma aposta política decidida: combater a violência com a efetiva democratização da cultura. Essas obras são financiadas mediante parcerias entre os Governos Departamental, Nacional e Municipal, com empresas nacionais e ajuda de governos estrangeiros (o da Espanha, principalmente). Há também, como no caso de Bogotá, contrapartidas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Artistas de renome, como Fernando Botero, têm dado uma contribuição inestimável: o grande pintor colombiano doou, há cinco anos, um museu inteiro, repleto com suas obras, à cidade de Medellín. É o famoso Museu Botero, que funciona num belo prédio público, *art déco*, que durante décadas serviu de sede à prefeitura municipal. Diríamos, portanto, que a decisão de combater a violência com cultura é uma opção da sociedade colombiana, não apenas do governo.

A primeira grande biblioteca, em Medellín (nos moldes da Virgílio Barco de Bogotá), foi inaugurada há sete meses. Fica situada no bairro San Javier (na região ocidental da cidade), incrustado na perigosíssima “Comuna 13” (núcleo de bairros de classe média e popular, bem como de incontáveis favelas, algo assim como o “Conjunto da Rocinha”, no Rio), onde, há seis anos, as forças armadas e a polícia travaram uma batalha que durou várias semanas, até que expulsaram as milícias das FARC, bem como os paramilitares, que se tinham infiltrado e que aterrorizavam a população.

Testemunhos dos moradores do bairro San Javier, em Medellín, registram que as comunidades situadas nos arredores do Centro Cultural mudaram os hábitos de lazer, no sentido de abrir espaço para atividades do espírito (apreciação musical, teatro, cinema, concertos de música clássica, leitura, oficinas de criação literária, etc). Já as

estatísticas policiais mostram que houve uma forte queda nas taxas de criminalidade, não apenas por força do policiamento ostensivo e porque foram presos os líderes das gangues urbanas, mas também porque os jovens encontram um espaço bem atendido para desenvolver sua curiosidade intelectual.

No final de fevereiro, foi inaugurada em Medellín a segunda Biblioteca Popular, também nos moldes da Virgilio Barco de Bogotá. Trata-se da Biblioteca e do Centro Cultural e Esportivo de La Ladera, construídos onde antes havia uma penitenciária, desativada na década de 70 do século passado. As reações dos moradores dos bairros beneficiados pela nova biblioteca são semelhantes às que tiveram os vizinhos da biblioteca San Javier: sentem-se orgulhosos por terem conquistado um espaço comunitário amplo e bonito, que podem frequentar com as suas famílias, ao longo da semana e nos feriados.

Acaba de ser colocada em serviço a terceira grande obra, o Parque Biblioteca Espanha, situada, como as outras duas, numa área pobre, o bairro Santo Domingo, outrora controlado pelas FARC. Os reis da Espanha inauguraram essa magnífica biblioteca, que constitui uma verdadeira jóia arquitetônica. A Missão Empresarial teve a oportunidade de visitar essa grandiosa obra. Impressiona a limpeza e o caráter moderno das instalações, dotadas do que de mais avançado há em computação, com terminais de banda larga para os leitores, que são em sua maioria crianças do bairro, bem como mães de família que comparecem à bem sortida briquedoteca para acompanhar os filhos menores. Os membros da Missão ficaram impressionados e comovidos ao observar a alegria das crianças na saída do colégio, todas bem uniformizadas e com expressão de satisfação pela qualidade da educação que recebem.

O sistema de bibliotecas de todas estas comunidades está integrado, em Medellín, à Biblioteca Pública Piloto, que possui uma base de dados completa acerca dos acervos das 38 bibliotecas populares da cidade, de forma a melhor servir às comunidades, mediante um sistema eficiente de empréstimo de livros entre as várias unidades. Cada morador pode levar, para consulta, até três obras. Impressionou aos membros da Missão, outrossim, observar as crianças em idade escolar, fazendo os seus deveres na Biblioteca Pública do bairro, com a ajuda dos bibliotecários e dos monitores.

Uma última observação em relação às políticas culturais: as universidades colombianas estão definitivamente engajadas na discussão das propostas efetivadas pelos governos nacional, departamentais e municipais, em face da procura da paz e do desenvolvimento econômico. As publicações das pesquisas realizadas são hoje leitura obrigatória, nos centros de estudos internacionais pelo mundo afora. Basta dar uma olhada na prateleira de uma grande livraria como a Leonardo da Vinci, no Rio de Janeiro, para ver que, dentre as publicações internacionais relativas a esses assuntos, sobressaem as edições de obras colombianas, ao lado dos trabalhos de estudiosos norte-americanos e europeus.

Hoje, os principais centros de estudos sobre as questões da paz e da construção da sociedade civil nas cidades são constituídos pelas seguintes universidades: Nacional da Colômbia (Bogotá e Medellín), Javeriana (Bogotá, Medellín e Cali), Externado (Bogotá), de Los Andes (Bogotá), de Antioquia (Medellín), Bolivariana (Medellín), EAFIT (Medellín e Pereira) e El Rosário (Bogotá). Vale a pena mencionar, outrossim, o avanço que a Colômbia tem experimentado, ao longo dos últimos cinco anos, no que tange à estruturação do ensino à distância, na modalidade *on line* (de cursos de graduação e de pós-graduação). Exemplo dessa nova realidade é a Universidade Católica del Norte, sediada em Santa Rosa de Osos (Antioquia), que constitui um centro equiparável aos de melhor nível a escala mundial, nessa forma de ensino, que constitui uma verdadeira revolução no que tange à democratização do conhecimento.

Podemos tirar algumas conclusões em relação a estas realizações dos governos de Bogotá e Medellín, não nos circunscrevendo apenas à questão da democratização da cultura, mas colocando este item no contexto, mais amplo, da construção de um ambiente de estímulo ao trabalho, à produtividade e à segurança cidadã, que pressupõe o combate ao crime organizado:

a) É necessário enfrentar com coragem a violência praticada pelos criminosos nas nossas cidades, inclusive a empregada por menores, de forma a punir quem efetivamente cometeu crimes. Para isso, torna-se imperativo revisar a velha legislação, que não se adapta mais às agressivas condições das sociedades contemporâneas. Em Medellín e Bogotá, a criminalidade de menores foi rigorosamente atacada, segregando do convívio social as lideranças mais perigosas. Os padres salesianos estão dando uma



ajuda preciosa aos governos municipais, com a manutenção dos seus "talleres" (oficinas), que recuperam e capacitam jovens infratores; <sup>4</sup>

b) Como a violência nos nossos países não se circunscreve apenas à criminalidade dos menores, mas encontra-se inserida no círculo maior da criminalidade ensejada pelo narcotráfico e outras modalidades de crime organizado, é necessário passar à opinião pública, por parte das autoridades, a sensação de que a lei é aplicada com rigor e que abarca, sem exceções, a todos os cidadãos. Os ex-prefeitos de Bogotá, Antanas Mockus e Enrique Peñalosa, bem como o atual prefeito de Medellín, Sergio Fajardo, deram aos membros da Missão Empresarial um testemunho muito objetivo da forma como agiram para colocar término às ações criminosas. Escolheram, de entrada, no início das suas gestões, os lugares mais conturbados das respectivas cidades, a fim de expulsar deles os traficantes e os contatos que os guerrilheiros e as autodefesas tinham ali inserido. Em Bogotá, foram ocupados, com operativos eficientes da Força Pública e do Exército, os perigosos enclaves de "El Cartucho" <sup>5</sup> e de "San Victorino". Os meliantes foram colocados atrás das grades e os guerrilheiros que opuseram resistência foram mortos. Uma vez desarmados esses lugares, procedeu-se à ocupação cívica, mediante a construção das bibliotecas, de colégios e dos parques recreativos. Algo igual aconteceu na perigosa "Comuna 13" de Medellín. Um dado interessante foi ressaltado pelos administradores públicos entrevistados: todas as obras de caráter social passaram a ser executadas em tempo recorde, com prazo de até 120 dias, com a finalidade de que as comunidades percebessem que a presença do Estado veio rapidamente para ficar. Junto com as Bibliotecas e os Parques recreativos, foram instaladas cabines permanentes da Polícia Nacional em todas essas localidades. No plano nacional, um dos pontos-chave da administração do presidente Uribe tem sido a preocupação com tornar presente e operativa a Polícia Nacional em 100% dos municípios colombianos. Até o início da gestão do atual presidente, a polícia estava ausente de, pelo menos, 40% dos municípios colombianos, dando à população a grave sensação de abandono por parte do Estado;

c) Paralelamente à ocupação do espaço público pela cultura, pela educação e pela polícia, em todas as comunas mais pobres de Medellín foram instaladas agências do Mega-Banco, um banco popular financiado pela municipalidade e pelos empresários,

que tem como finalidade estimular o surgimento da pequena empresa entre os habitantes dessas localidades. Os empréstimos são aprovados de forma rápida, com juros brandos (11% ao ano). O sucesso desse empreendimento é evidente: no conjunto Santo Domingo são visíveis os pequenos comércios, bem como a satisfação das pessoas. Os membros da Missão tiveram oportunidade de dialogar longamente com os habitantes desses bairros e de constatar a firmeza das ações empreendidas pela iniciativa privada e pelo poder público;

d) Nos lugares mais ermos, foram feitas obras de infra-estrutura, a fim de garantir o fácil acesso das comunidades ao sistema de transporte público. O caso mais marcante, neste item, é o do *metro cable*, um bondinho com tecnologia francesa que transporta rapidamente os habitantes do conjunto Santo Domingo, do alto do morro até a estação mais próxima do metrô, num percurso de 4 quilômetros. Os membros da Missão tiveram oportunidade de viajar nesse veículo limpo e ágil. O preço das passagens é cobrado, dos moradores, de forma a não onerá-los demais. Existe um preço subsidiado das passagens para esse trecho do percurso. O *metro cable* começa a funcionar às 4 horas da manhã, a fim de que os primeiros passageiros possam tomar o metrô, que inicia atividades às 4:30. O período de funcionamento estende-se até 11 horas da noite. Lembremos que esta obra foi bancada integralmente pelo município de Medellín, mediante o sistema de Parcerias Público Privadas, com a colaboração dos empresários locais;

e) Deve ser revisada a legislação em torno da progressão penal. Assassinos não podem ser libertados antes de terem cumprido a totalidade da pena. É um acinte para a sociedade ver criminosos que estupraram e mataram serem libertos após cumprirem 1/6 da pena. Essa legislação precisa ser mudada. Não fazê-lo é desacreditar todo o edifício da lei e da governabilidade. A adoção de um regime prisional eficaz, que torne os criminosos de alto nível praticamente incomunicáveis, é necessária. É evidente o conforto que a sociedade colombiana experimenta após a adoção de uma legislação penal mais rigorosa.

f) É imperativa a adequada preparação das forças policiais, a fim de que possam enfrentar, o crime organizado, com inteligência e armamento moderno, e prender os grandes chefes. Sem fazer isso, qualquer ação social é fadada ao fracasso. Deve-se

discutir, com clareza e abrangendo as forças vivas da sociedade, o papel das Forças Armadas em face desse novo desafio. Hoje, na Colômbia, está claro que, quando o crime organizado põe em perigo as instituições (como no caso do narcoterrorismo), é dever das Forças Armadas intervir, a fim de dar apoio às forças policiais, as quais, por sua vez, possuem unidades especializadas no combate ao crime de grandes proporções.

g) Por último, os governantes devem entender que investimento em educação e cultura é algo diretamente relacionado com a procura da paz. Deveriam ser visados amplos projetos de criação de centros de cultura e lazer nas áreas mais perigosas das cidades. No caso das Bibliotecas Públicas colombianas, esses projetos estiveram desde o início em íntima vinculação com os serviços de transporte massivo urbano. No Brasil, é pena ver que, nestes tempos de cinismo burocrático, o primeiro item a ser contingenciado na execução orçamentária é o relativo à educação e à cultura. De outro lado, observamos que, em cidades como Rio de Janeiro, por exemplo, são poucos os investimentos para humanizar o sistema de transporte massivo urbano: se os trens dos subúrbios tivessem experimentado toda a dedicação que os planejadores urbanos tiveram para com a construção de viadutos e obras na Zona Sul, haveria, certamente, menos violência na cidade.

### **O papel dos empresários**

É evidente, na nossa tradição patrimonialista latino-americana – que viu surgir o Estado como hipertrofia de um poder patriarcal originário –, a presença todo-poderosa do governo na formulação das políticas econômicas. Raramente são escutados, na elaboração e realização das políticas econômicas, os Grêmios de industriais, produtores rurais e homens de negócios. Isso no Brasil tornou-se moeda corrente, ao ensejo da modernização do Estado no contexto autoritário do getulismo. O “equacionamento técnico dos problemas” pelo Executivo hipertrofiado, confinava a sociedade a ser um simples ator passivo, que recebia as políticas públicas formuladas de cima para baixo. A tradição positivista da segunda geração castilhistas, à qual pertencera Getúlio, pesou muito nessa realidade.

Na Colômbia, a forte presença, já desde o século XIX, das idéias liberais<sup>6</sup>, levou a que os Grêmios fossem consultados pelo governo, no momento de definir políticas econômicas, em que pese a evidente hipertrofia do Executivo sobre os outros poderes, típica da nossa tradição ibero-americana. A respeito da forte presença dos empresários na formulação e gestão das políticas econômicas, escreve o historiador colombiano Carlos Dávila:

“O desempenho econômico colombiano sobressai no contexto latino-americano pelo controle prudencial da economia por parte de um grupo de empresários e tecnocratas bem qualificados que, ao longo do século XX, evitaram as hiperinflações, os profundos *déficits* fiscais e o excessivo endividamento externo”. <sup>7</sup>

O modelo de modernização do Estado, no terreno da formulação de políticas econômicas, foi de cunho não autoritário, e se concretizou nas reformas desenvolvidas pelo Partido Liberal, ao longo dos anos 30 do século passado, notadamente na gestão de Alfonso López Pumarejo (entre 1934 e 1938). Essa tradição se manifestou numa constante reivindicação dos Grêmios empresariais para tomar parte na formulação das políticas econômicas, o que, de praxe, passou a se denominar “concertación”. A propósito desse fenômeno, escrevia o estudioso Daniel Pécaut:

“Entre os empresários, na Colômbia, bem como entre os outros grupos econômicos, observa-se a tendência a reivindicar uma forte autonomia de decisão e a defender o esquema liberal de desenvolvimento”. <sup>8</sup>

Há na Colômbia, atualmente, perto de 200 Grêmios econômicos. Mas os principais deles são os seguintes: Asociación Nacional de Industriales y Empresarios (ANDI), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras (ASOBANCARIA) e Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Estas quatro entidades representam 60% da produção colombiana. Agrupam-se, hoje, no Consejo Gremial Nacional, que toma parte ativa, junto ao governo, na negociação do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e com o Canadá, bem como nas negociações que dizem relação à posição dos Grêmios nos diálogos de paz com a guerrilha e as auto-defesas.

Os Grêmios restantes são menos poderosos, mas não por isso deixam de ter importância. Alguns deles têm-se caracterizado pela sua capacidade de negociação e

de reivindicação em face do Estado colombiano. Podem ser mencionados os seguintes: Federación Nacional de Avicultores (FENAVI), Federación de Ganaderos (FADEGAN), Asociación Nacional de Exportadores (ANALDEX), Federación Nacional de Cafeteros, Sindicato Antioqueño, Comité Intergremial del Atlántico, etc.

Tem sido muito atuante, portanto, o papel dos Grêmios, no que tange à busca de soluções para o conflito armado, tanto no que se refere à participação dos empresários nos grupos de negociação com as partes em pugna, quanto no relativo à efetivação de estudos sobre a problemática da violência. São vários os Grêmios (como, por exemplo, a ANDI e FENALCO), que possuem centros de pesquisa e de monitoramento das ações do governo e dos grupos armados, e que oferecem subsídios aos negociadores oficiais e da sociedade civil.

A atitude ativa dos Grêmios econômicos tem-se traduzido nas iniciativas civis em prol de estimular a participação cívica a nível municipal. Os movimentos “Bogotá cómo vamos”, “Medellín cómo vamos” e “Cartagena cómo vamos” são expressão dessa dinâmica social. Cada um desses movimentos é apoiado pelos empresários vinculados à respectiva câmara de comércio, pela imprensa, pelas universidades e pelos intelectuais e profissionais liberais. O movimento “Cómo vamos” visa a informar regularmente à sociedade acerca dos problemas mais fortes que a municipalidade enfrenta nos terrenos de violência, de transporte, de educação, de saúde, etc. Como tem o apoio da imprensa local, os resultados são divulgados por esse veículo. Nos dez anos de funcionamento do movimento “Bogotá cómo vamos”, os estudos do mesmo são praticamente pautas de ação para os atuais mandatários municipais e constituem um roteiro para os programas dos candidatos às futuras eleições. Algo semelhante ocorre em Medellín.

### **O papel da Igreja**

É tradicional o papel de moderação exercido pela Igreja Católica em face do conflito armado. Distanciada das benesses do poder, em decorrência da reforma da Concordata entre o Estado colombiano e a Santa Sé, ocorrida ao ensejo da nova Constituição de 1991, a Igreja Católica permaneceu como reserva moral dos colombianos, tendo-se distanciado, de maneira prudente, tanto da corrente da “Teologia da Libertação”, como

daqueles segmentos tradicionalistas, saudosos do antigo clericalismo. A Igreja tem atuado, junto com os Grêmios econômicos, como mediadora no conflito. Em decorrência da agressividade que, nos últimos anos, passou a praticar a guerrilha, seqüestrando inúmeros empresários, aumentou a participação mediadora da Igreja. Hoje ela representa peça-chave na pacificação, sendo respeitada a sua presença tanto pelo governo, como por parte da sociedade civil e pelos atores armados.

Prova desse grande valor moral da Igreja na sociedade colombiana é a carta endereçada por um dos grupos guerrilheiros mais antigos, o ELN, à Conferência Episcopal, em 2004. Vale a pena citar a parte central desse documento:

“Nos hacemos presentes en este importante evento para manifestar nuestro reconocimiento a la Iglesia por la labor desempeñada y su disposición a construir salidas a la crisis humanitaria que padecen los pobladores de la Sierra Nevada de Santa Marta, así como por su preocupación en obtener la liberación de los extranjeros retenidos. Resaltamos también la contribución de la iglesia en la búsqueda de la paz a través de la participación en organismos de conciliación y facilitación, de carácter permanente y/o temporales para la solución del conflicto, como son la Comisión de Conciliación Nacional, la Comisión Episcopal de seguimiento del proceso con el ELN, la participación en la Comisión de Facilitación Civil, la Comisión para la búsqueda de un acuerdo humanitario con las FARC, entre otras. El ELN valora altamente la postura en contra de las guerras que ha asumido la Iglesia Católica en el mundo, como mandato del Papa y su valioso aporte en la consecución de la paz. En la construcción de la paz la Iglesia enseña cuando reconoce sus errores pasados y se propone rectificar sus comportamientos futuros”.<sup>9</sup>

A posição das autoridades eclesásticas tem sido clara, no sentido de mostrar o caráter evangelizador da Igreja, bem como o seu compromisso inarredável com os direitos humanos e o respeito às instituições de direito. Recente mensagem do Presidente da Conferência Episcopal Colombiana, Dom Augusto Castro, com motivo da reunião do CELAM em Aparecida – São Paulo, não deixou dúvidas a respeito dessa posição pastoral e moderada. Frisou o arcebispo colombiano em 15 de maio deste ano:

“O continente latino-americano vai crescendo economicamente. Mas este crescimento não se traduz em desenvolvimento que inclua, integral e equitativo.

Portanto, é indispensável que reafirmemos nossa opção pelos pobres. Mas esta opção não basta. Devemos optar também pela evangelização do mundo político, do mundo empresarial, do mundo dos capitais para que nestes mundos penetre o sentido ético como solidariedade com o outro em necessidade. A Igreja na Colômbia trabalha sem descanso, não a partir da política, mas do Evangelho, para alcançar a paz nos corações, nas famílias, na nação toda. Esperamos da Aparecida uma luz solidária que nos guie".<sup>10</sup>

### Riscos e perspectivas

O panorama da colaboração entre o Brasil e a Colômbia é altamente positivo. Em matéria de violência protagonizada pelo narcotráfico e na tentativa de superá-la, os nossos vizinhos têm experiência bastante aprofundada que, sem dúvida, ajudar-nos-á a encontrar caminhos para vencermos um desafio semelhante. A guerra do narcotráfico não chegou ao Brasil ao acaso. Foi operação friamente planejada pelos que financiam, em nível global, o comércio de estupefacientes que é, depois do mercado do petróleo, o que mais dinheiro movimenta no mundo, sendo calculado o montante das transações por conceito de narcóticos numa soma que se aproxima dos 500 bilhões de dólares anuais.

A partir do final da década de 80 do século passado, em decorrência do combate que começaram os governos andinos a dar contra o narcotráfico, a máfia italiana, que tinha investido somas vultosas no ciclo de produção e comercialização de narcóticos, decidiu deslocar o eixo de produção para a costa leste da América do Sul. As consequências todos conhecemos: progressivo estabelecimento, no Brasil, de laboratórios para refino de cocaína – o mercado do crack nas cidades brasileiras cresceu na medida em que o refino foi se expandindo – e consolidação das redes de distribuição de estupefacientes para os Estados Unidos e a Europa, a partir de portos e aeroportos brasileiros.

O encastelamento dos traficantes cada vez mais armados, nos morros cariocas, recebeu uma ajuda expressiva do populismo ensejado no "socialismo moreno" apregoado por Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, que impedia a polícia de entrar nos santuários do crime organizado. Daí para a organização dos exércitos da morte que peitam as autoridades foi só um passo. Etapas semelhantes, ao amparo do populismo irresponsável, deram-se em São Paulo, onde a simples contravenção do bicho ensejou

o aparecimento das empresas do crime organizado, centralizadas no Primeiro Comando da Capital, com os resultados que são sobejamente conhecidos de desgarramento do tecido social e império do crime, que encurrala cada vez mais os cidadãos honestos. <sup>11</sup>

Qual seria o maior risco que hoje corre a Colômbia, em face da luta travada pela sociedade e pelo Estado contra guerrilheiros, narcotraficantes e paramilitares? A pior coisa que poderia acontecer seria uma recaída no vício do populismo fácil, do qual já foi refém o país vizinho. Passar a considerar o Estado como quintal da própria casa para beneficiar amigos e apaniguados, sem levar em consideração a perspectiva do bem comum – nisso consiste o pior risco que pode assombrar os colombianos. Risco que parece afastado, de momento, dados os índices de aprovação que os cidadãos do país vizinho dão ao presidente Alvaro Uribe Vélez, um governante que decidiu fazer o dever de casa, em matéria de segurança cidadã e desenvolvimento econômico.

Indaguemos, para terminar, quais seriam as perspectivas de colaboração entre o Brasil e a Colômbia, na luta que preocupa a ambos os países contra o crime organizado e em prol do amadurecimento das instituições democráticas. O ponto central que poderíamos destacar seria o da institucionalização da troca de experiências entre os dois países, não apenas no plano governamental, mas também entre instituições da sociedade civil, notadamente aquelas votadas para a pesquisa, a cultura e a educação.

Ora, nesses terrenos, o panorama já foi bem mais aberto. Na década de 70 do século passado, havia convênios de intercâmbio cultural e educativo entre o Brasil e a Colômbia, que garantiam aos nossos estudantes a possibilidade de cursarem seus estudos no país vizinho, de forma semelhante a como colombianos podiam fazer seus cursos no Brasil.<sup>10</sup> Dessa colaboração surgiram múltiplas iniciativas, não apenas nos terrenos dos intercâmbios culturais e educativos, mas também no que concerne à transferência de tecnologia.

Apenas para citar dois exemplos, o modelo de corredores de ônibus estabelecido em Curitiba, nos anos 80 do século passado, inspirou o moderno sistema de *transmilênio* hoje vigente em Bogotá. A experiência brasileira na construção dos metrô do Rio e São Paulo foi de grande valor para a adoção desse sistema de transporte massivo em Medellín. Deveria ser revitalizado um tratado de troca de experiências,



nos terrenos da ciência, tecnologia, cultura e educação entre os nossos dois países. Isso nos possibilitaria compreendermos melhor a experiência colombiana em áreas específicas, como a relativa ao combate à violência. Lembremos que, neste ponto específico, as instituições colombianas contam com excelentes centros de pesquisa, tanto nas universidades quanto nos Grêmios econômicos.<sup>13</sup>

A situação de violência experimentada hoje nas grandes cidades brasileiras assemelha-se muito às circunstâncias já vividas pelos colombianos nas décadas de 80 e 90 do século passado. O combate à ação dos cartéis da droga ganhará uma orientação firme, no Brasil, se levarmos em conta os passos que foram dados pelos governantes colombianos, na sua luta de décadas contra os narcoterroristas. Notadamente, a preocupação que tem sido uma constante entre os nossos vizinhos: como combater a criminalidade preservando as instituições democráticas e um modelo de desenvolvimento liberal, alicerçado no mercado.<sup>12</sup> É muito importante o que está acontecendo hoje, no Brasil, com os novos governadores dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais visitando *in loco* as cidades colombianas, a fim de ver de que forma os nossos vizinhos conseguiram derrotar o crime organizado e garantir para os cidadãos condições de vida mais seguras. A iniciativa da Confederação Nacional do Comércio, com a Missão que organizou para visitar algumas cidades colombianas, insere-se nesse esforço patriótico em prol da busca de soluções realizáveis, porquanto efetivadas no estudo de um contexto semelhante ao brasileiro.

O ponto mais concreto em que se pode dar a colaboração entre o Brasil e a Colômbia, em matéria de pacificação das nossas cidades, centra-se, sem dúvida, na experiência municipal de "Cómo vamos". O movimento "Bogotá cómo vamos", bem como o seu homólogo de Medellín, está inspirando iniciativas semelhantes em cidades brasileiras, como Rio e São Paulo. Muito haverá, certamente, a aprender das experiências colombianas a respeito. Afinal de contas, a Colômbia é país nosso vizinho e as soluções ali ensaiadas são muito mais fáceis de adaptar à realidade brasileira do que as soluções tentadas em outros continentes.

## Notas

<sup>1</sup> Versão ampliada do texto preparado para a Confederação Nacional do Comércio em julho de 2007, sob o título *Como a Colômbia deu a volta por cima?*

<sup>2</sup> Cfr. ANDI, *Balance del 2006 y perspectivas para el 2007*. Bogotá: ANDI, 2007.

<sup>3</sup> Cf. SERRANO, Rosso José, *Jaque mate*, Bogotá: Editorial Norma, 1999. A reforma da polícia ocorreu em três etapas: reestruturação cívica (1993), contra-reforma ensejada pela reação da cúpula policial (1995) e consolidação das mudanças ao ensejo do Plano de Segurança Democrática do governo de Uribe Vélez (2003). Cf. A propósito, CASAS DUPUY, Pablo, "Reformas y contrarreformas en la policía colombiana", in: RANGEL SUÁREZ, Alfredo, (organizador), *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p. 1-80.

<sup>4</sup> É importante destacar que, tanto a Constituição de 1991 como as reformas dos corpos policiais efetivadas entre 1993 e 2003, atribuem aos Prefeitos (Alcaldes) as responsabilidades de preservação da ordem pública nos seus municípios, sendo eles os chefes naturais da Polícia Nacional nas suas circunscrições.

<sup>5</sup> A partir de "El Cartucho", vizinho do Palácio Presidencial, no centro de Bogotá, os guerrilheiros das FARC dispararam morteiros contra o Presidente Uribe Vélez, no dia de sua posse, em 7 de agosto de 2002. Esse lugar era um perigoso enclave de guerrilheiros e narcotraficantes, onde a polícia não entrava, como acontece em não poucos lugares das nossas grandes cidades.

<sup>6</sup> Cf. TIRADO MEJÍA, Alvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*. 2a. Edição. Bogotá: Universidad Nacional, 1972.

<sup>7</sup> Cit. por CEPEDA ULLOA, Fernando. In: "Fatores de força na Colômbia", *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília, (janeiro / março 2007): p. 68.

<sup>8</sup> PÉCAUT, Daniel. *Política y sindicalismo en Colombia*, Bogotá: La Carreta, 1973, p. 34.

<sup>9</sup> In: [http://www.eln-voces.com/Correo\\_del\\_Magdalena/mensajeELN.html](http://www.eln-voces.com/Correo_del_Magdalena/mensajeELN.html) (Consultado em 8/7/2007).

<sup>10</sup> In: [http://br.celam.info/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=204](http://br.celam.info/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=204) (Consultado em 8/7/2007).

<sup>11</sup> A respeito das etapas percorridas pelo narcotráfico no Rio de Janeiro, cfr. nossos estudos: "Violência e narcotráfico no Rio de Janeiro: Perspectivas e impasses no combate ao crime organizado", in: *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, vol. 49, no. 586 (janeiro 2004): pg. 7-70, e "The Sociological Dimension of the Drug Traffic in the Favelas of Rio de Janeiro", in: Else VIEIRA (organizadora), *City of God in several voices – Brazilian Social Cinema as Action*. Eastbourne-England: CCCP – Nottingham University Press, 2005, p. 166-173.

<sup>12</sup> Entre 1970 e 1990 foi publicada, em Medellín, com apoio do Cônsul Honorário do Brasil nessa cidade, da Embaixada brasileira em Bogotá e de empresas colombianas e brasileiras, a revista trimestral *Brasil-Colômbia*, que era distribuída em centros de estudo e entidades empresariais em ambos os países. Essa é uma iniciativa que poderia ser revitalizada.

<sup>13</sup> Vale a pena mencionar os centros de pesquisa sobre a violência existentes nas Universidades Nacional de Bogotá, de Los Andes (Bogotá), Externado de Colombia (Bogotá), EAFIT (Medellín) e de Antioquia (Medellín). No terreno empresarial, não pode deixar de ser mencionado o Centro de Estudios Económicos de la ANDI, em Bogotá.

<sup>14</sup> Cf., a respeito deste ponto, a importante publicação da ANDI intitulada: *Balance del 2006 y perspectivas para el 2007*. Bogotá: ANDI-Centro de Estudios Económicos, 2007.

## Referências Bibliográficas

ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES - ANDI. *Balance del 2006 y perspectivas para el 2007 - El país se reindustrializa competitivamente*. Bogotá: ANDI-Centro de Estudios Económicos, 2007.

ATEHORTÚA CRUZ, León Adolfo. "Colombie – La place de l'Armée dans le conflit politique armé". *Problèmes de l'Amérique Latine*. Paris: La Documentation Française, no. 34, (julho/setembro 1999): p. 75-88.

BARRETO, Francisco Javier (organizador). *La otra guerra – El Derecho como continuación del conflicto y lenguaje de la paz*. Bogotá: Universidades de Los Andes y Javeriana / Plaza & Janés, 1999.

BOWDEN, Mark. *Matando Pablo – A caçada ao maior fora-da-lei de que se tem notícia*. (Tradução de Maria Cristina Vidal Borba). São Paulo: Editora Landscape, 2002.

CAMACHO GIZADO, Alvaro; LÓPEZ RESTREPO, Andrés e THOUMI, Francisco E. *Las drogas – una guerra fallida (Visiones Críticas)*. Bogotá: IEPRI / Tercer Mundo Editores, 1999.

CASAS DUPUY, Pablo, "Reformas y contrarreformas en la policía colombiana", in: RANGEL SUÁREZ, Alfredo, (organizador), *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, p. 1-80.

CEPEDA ULLOA, Fernando. "Fatores de força na Colômbia", *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília, (janeiro / março 2007): p. 68.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (organizador). *Para dónde va Colombia?* Bogotá: Tercer Mundo / Colciencias, 1999.

GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando; UMAÑA LUNA, Eduardo. *La violencia en Colombia – Estudio de un proceso social*. Bogotá: Círculo de Lectores, 1988, 2 volumes.

LÓPEZ PINO, Carmen Marina. *Las relaciones laborales en Colombia – Opciones estratégicas de los actores*. Madrid: Universidad Complutense, 2002. (Tese de doutorado em sociologia).

- MONSALVE, Alfonso; DOMÍNGUEZ, Eduardo (organizadores). *Colômbia – Democracia y paz*. Medellín: Universidades Bolivariana e de Antioquia, 1999, 2 vol.
- MORALES BENÍTEZ, Otto. *Liberalismo, destino de la Patria*. Bogotá: Plaza y Janés, 1985.
- PALACIO, Germán (organizador). *La irrupción del Paraestado – Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá: CERREC / ILSA, 1990.
- PÉCAUT, Daniel. "Colombie: une paix insaisissable". *Problèmes de l'Amérique Latine*. Paris: La Documentation Française, no. 34 (julho/setembro 1999): p. 5-32.
- \_\_\_\_\_. *Política y sindicalismo en Colombia*, Bogotá : La Carreta, 1973.
- RANGEL SUÁREZ, Alfredo. *Colômbia – Guerra en el fin de siglo*. Bogotá: Universidad de Los Andes / Tercer Mundo, 1999.
- RETTBERG, Angelika. *Entre el cielo y el suelo – Una mirada crítica a los Gremios colombianos*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 1998.
- SERRANO, Rosso José, general. *Jaque Mate*. Bogotá: Norma, 1999.
- TIRADO MEJÍA, Alvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*. 2a. Edição, Bogotá: Universidad Nacional, 1972.
- TOVAR PINZÓN, Hector Fabio, general. "El arsenal que tendrían las FARC". In: *El Espectador*, Bogotá (23 de janeiro de 2000): p. 7A.
- VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. "As instituições militares no século XXI - A sua missão em face dos conflitos". *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, vol. 47, no. 562 (janeiro 2002): p. 3-36.
- \_\_\_\_\_. "Brasil será a Colômbia amanhã". Entrevista. *Sistema – Fecomércio Rio de Janeiro*. Vol. 5, no. 20 (junho 2003): p. 10-12.
- \_\_\_\_\_. "Colômbia – Uma guerra contra a sociedade". *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, vol. 46, no. 546 (setembro 2000): p. 15-28.
- \_\_\_\_\_. *Como a Colômbia deu a volta por cima?* Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, Julho de 2007, 29 p. (paper).
- \_\_\_\_\_. "The Sociological Dimension of the Drug Traffic in the *Favelas* of Rio de Janeiro". In: Else VIEIRA (organizadora). *City of God in Several Voices – Brazilian Social Cinema as Action*. Eastbourne – England: Critical, Cultural and Communications Press / The University of Nottingham, 2005, p. 166-173.
- \_\_\_\_\_. "Violência e narcotráfico no Rio de Janeiro – Perspectivas e impasses no combate ao crime organizado". *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, vol. 49, no. 586 (janeiro 2004): p. 7-70.



## Panorama da acessibilidade na web brasileira<sup>☆</sup>

Simone Bacellar Leal Ferreira<sup>\*</sup>  
simone@uniriotec.br

Rodrigo Costa dos Santos<sup>\*\*</sup>  
rcosta.santos@gmail.com

Denis da Silveira<sup>\*\*\*</sup>  
denis@ibmecrj.br

Marcos Gurgel Leal Ferreira<sup>\*\*\*\*</sup>  
marcos@mariachis.com.br

### Resumo

O presente trabalho se propõe a realizar um estudo sobre a acessibilidade na *Web* e avaliar como as organizações públicas ou de interesse público brasileiras estão lidando com a legislação que determinou a acessibilização de todos *sites* públicos. Para isso foram conduzidos três testes com um programa projetado para percorrer a Internet e avaliar a conformidade dos *sites* com as diretrizes de acessibilidade. O último teste revelou que apenas 23 *sites* (6,5%) dos 351 testados estão em conformidade com as diretrizes de acessibilidade. Os resultados obtidos com as organizações e os resultados dos testes mostram esforços no caminho da acessibilidade. Mas o baixo número de *sites* acessíveis indica que ainda é necessário muito trabalho para tornar a acessibilidade na *Web* uma realidade nacional.

**Palavras-chave:** *Internet, acessibilidade Brasil*

### Resumen

Este trabajo se propone a realizar un estudio sobre la accesibilidad web y evaluar cómo las organizaciones públicas o de interés público brasileñas están lidiando con la legislación que determinó la accesibilidad de todas las páginas web públicas. Para eso fueron realizados tres tests, por medio de un programa proyectado para recorrer el internet y analizar el grado de conformidad de las páginas web con las directrices de accesibilidad. El último test reveló que sólo 23 páginas web (un 6,5%) de los 351 analizados están en conformidad con las directrices de accesibilidad. Los resultados obtenidos con las organizaciones y los resultados de los tests muestran esfuerzos en el camino de la accesibilidad. Pero el bajo número de páginas web accesibles es un indicador que aún es necesario mucho trabajo para hacer la accesibilidad web una realidad nacional.

**Palabras clave:** *Internet, accesibilidad Brasil*

---

<sup>☆</sup>Agradecimento: Instituto Benjamin Constant

<sup>\*</sup> Doutora em Informática pela PUC-Rio, professora do Departamento de Informática Aplicada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio).

<sup>\*\*</sup> Mestre em Administração pelo Ibmecc-Rio; analista de sistemas das Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás)

<sup>\*\*\*</sup> Doutorando em Engenharia de Produção na Universidade Federal do Rio de Janeiro; professor do curso de Informática da PUC-Rio e do curso de Administração do Ibmecc-Rio.

<sup>\*\*\*\*</sup> Consultor de TI da Holden Comunicação Ltda.

Artigo recebido em 05/10/2007 e aceito em 30/10/2007

### Abstract

The aim of this work is to carry out a study regarding accessibility on the Web and to evaluate how the Brazilian public organizations or those of public interest are dealing with the legislation which provided for all public sites to be made accessible. For this purpose, three tests were performed with a program designed to range through the Internet and evaluate the sites' conformance with the accessibility guidelines. The last test revealed that only 23 sites (6.5%) of the 351 tested were in conformance with these guidelines. The results obtained with the organizations and the results of the tests have shown efforts in the direction of accessibility. But the small number of accessible sites indicated that much work is still needed in order to make accessibility on the Web a national reality.

**Key words:** *Internet, Brazil accessibility*

### Introdução

Acessibilidade é o termo geral usado para indicar a possibilidade de qualquer pessoa usufruir todos os benefícios de uma vida em sociedade, entre eles, o uso da internet. (NICHOLL, 2001 e NBR 9050, 1994). A acessibilidade digital é mais específica e refere-se apenas ao acesso aos recursos computacionais; a acessibilidade na internet é o usufruto dos recursos da rede mundial de computadores e a acessibilidade na web, ou *e-acessibilidade*, refere-se especificamente ao componente *World Wide Web* ou *web* (SALES, 2003) e (http\_1).

Em dezembro de 2004 foi assinado no Brasil o Decreto 5.296, regulamentando leis anteriores e estabelecendo um prazo para a acessibilização de todos os sites da administração pública, de interesse público ou financiados pelo governo. Para viabilizar a implantação dessa lei foi criado um comitê na Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) incumbido de comparar as normas de acessibilidade de vários países e analisar as diretrizes propostas pelo W3C (World Wide Web Consortium – comitê internacional que regula os assuntos ligados à internet) (http\_6). Como resultado foi desenvolvido o Modelo de Acessibilidade Brasileiro (e-MAG), elaborado pelo Departamento de Governo Eletrônico, para fazer com que a acessibilização dos sites ocorra de forma padronizada e fácil (SALES, 2003), (MODELO, 2005), (http\_1) e (ENAP, 2007).

O componente web desempenha um papel fundamental no avanço que a internet representa no cotidiano dos portadores de necessidades especiais. Ele facilita a vida

dessas pessoas, pois permite que elas criem novas formas de relacionamento e façam atividades antes não viáveis (TAKAGI, 2004 e PETRIE, 2006).

É importante que se dê atenção aos estudos que visam a promover o acesso universal aos recursos tecnológicos. Mas a obtenção da acessibilidade digital não é simples; ela requer que as organizações adaptem seus recursos computacionais a fim de tornar o uso do computador acessível por pessoas com necessidades especiais. Como essa adaptação é um processo complexo que requer um conhecimento técnico e pessoas especializadas, muitas vezes as organizações acabam não investindo os esforços necessários para obtenção da acessibilidade (TANGARIFE, 2005) e (HARRISON, 2005).

O presente trabalho se propõe a fazer um estudo sobre a acessibilidade na *Web* e avaliar o processo de acessibilização nas organizações afetadas pelo decreto nº 5.296/2004 e verificar o grau de aderência dessas organizações às diretrizes de acessibilidade.

Para avaliar a adesão dos principais *sites* das organizações afetadas pelo decreto foram conduzidos testes avaliadores com esses *sites*, através de um programa especialmente projetado para este fim. Por último, foi elaborado um questionário *on-line* que permitiu que se verificasse o grau de aderência às diretrizes de acessibilidade e se identificasse as principais dificuldades envolvidas no processo de acessibilização.

Um total de 87 organizações respondeu ao questionário e apenas 19 (22%) possuem seus *sites* acessibilizados, sendo que apenas nove exibem o selo de acessibilidade Brasil em sua página principal, condição para ter o processo de acessibilização de fato concluído. A maior parte das organizações que responderam já ter seus *sites* acessíveis ou em fase de acessibilização teve que designar uma equipe especificamente para conduzir esse processo ou contratar terceiros, o que mostra a complexidade envolvida na acessibilização de *sites*.

Os resultados obtidos diretamente com as organizações, através dos questionários, e os resultados obtidos com os testes automáticos indicam que está havendo um esforço para acessibilizar os *sites*. Mas o baixo número de *sites* acessíveis é um forte indicador de que ainda é necessário muito trabalho para tornar a acessibilidade na *Web* uma realidade nacional.



## Objetivo da pesquisa

O presente trabalho se propõe a realizar um estudo sobre a acessibilidade na *Web* e avaliar como as organizações afetadas pelo decreto nº 5.296/2004 estão lidando com legislação que determinou a acessibilização de todos *sítes* públicos. Esse estudo tem por objetivo verificar o grau de aderência dessas organizações às diretrizes de acessibilidade estabelecidas pelo e-MAG e pontuar dificuldades encontradas por elas durante o processo de acessibilização de seus *sítes*, de modo a se identificar estudos e pesquisas que possam orientar e facilitar como as adaptações que as organizações necessitam fazer em seus recursos computacionais.

## Acessibilidade na *Web* ou e-Acessibilidade

Acessibilidade é a possibilidade de qualquer pessoa, independentemente de suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais, usufruir os benefícios de uma vida em sociedade, ou seja, é a possibilidade de participar de todas atividades, até as que incluem o uso de produtos, serviços e informação, com o mínimo de restrições possível (NICHOLL, 2001) e (NBR 9050, 1994).

Como já mencionado, a acessibilidade digital refere-se ao acesso a qualquer recurso da Tecnologia da Informação, enquanto o termo acessibilidade na *Internet* é usado, de forma ampla, para definir o acesso universal a todos os componentes da rede mundial de computadores, como *chats*, *e-mail* entre outros. Já o termo acessibilidade na *Web*, ou *e-acessibilidade*, refere-se especificamente ao componente *Web*, que é um conjunto de páginas escritas na linguagem HTML e interligadas por *links* de hipertexto; a acessibilidade na *Web* representa para o usuário o direito de acessar a rede de informações e o direito de eliminação de barreiras arquitetônicas, de disponibilidade de comunicação, de acesso físico, de equipamentos e programas adequados, de conteúdo e apresentação da informação em formatos alternativos (SALES, 2003), (MODELO, 2005), (NEVILE, 2005) e (http\_1).

No final da década de 90 alguns trabalhos passaram a ser conduzidos, tanto no âmbito internacional como no nacional. Em 1997 começaram a ser desenvolvidos os primeiros trabalhos sobre a acessibilidade na *Web* pelo Canadá, Estados Unidos e

Austrália. Em 1998, entrou em vigor nos Estados Unidos a "*Section 508*", uma lei que determinou que todo conteúdo eletrônico de órgãos federais teria que passar a ser oferecido em formato acessível para pessoas com necessidades especiais, com o objetivo de eliminar qualquer barreira de acesso aos portadores de alguma deficiência e encorajar o desenvolvimento de tecnologias acessíveis, assim como de soluções adaptáveis para tecnologias não-acessíveis (ENAP, 2007).

Pessoas com necessidades especiais são aquelas que possuem, em comparação com a maioria da população, algum tipo de limitação em atividades do dia-a-dia, como limitações relacionadas à locomoção, visão, audição e comunicação; essas pessoas, portanto, possuem necessidades especiais para realizar tarefas básicas ([http\\_2](#)).

Com o objetivo de tornar a *Web* acessível a todos, o W3C criou em 1999 o WAI (*Web Accessibility Initiative*), formado por grupos de trabalho voltados para a elaboração de diretrizes ligadas à garantia da acessibilidade do conteúdo na *Web* às pessoas portadoras de deficiência e às pessoas que acessam a rede em condições especiais de ambiente, equipamento, navegador e outras ferramentas *Web* (Nevile, 2005), ([http\\_6](#)) e (Enap, 2007).

Os membros do W3C/WAI elaboraram o Estatuto de Recomendação do W3C (WCAG 1.0); esse documento constitui a primeira versão das Diretrizes para a Acessibilidade do Conteúdo da *Web*, lançada em maio de 1999, e até hoje continua sendo a principal referência de acessibilidade na *Web* ([http\\_6](#)).

Ainda em 1999 o governo de Portugal, motivado pela primeira petição eletrônica apresentada a um parlamento (com 9 mil assinaturas), definiu regras de acessibilidade e tornou-se assim o primeiro país europeu e o quarto no mundo a legislar sobre acessibilidade na *Web*. Em junho de 2000, o Conselho Europeu aprovou o plano de ação "*e-Europe 2002*", estendendo a iniciativa portuguesa para os 15 países da União Européia ([http\\_2](#)).

No Brasil, a acessibilidade só começou fazer parte das políticas públicas a partir do ano 2000, com a promulgação das Leis Federais nº 10.048 e 10.098. A lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, foi elaborada pelo Poder Legislativo e trata do atendimento prioritário e de acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência nos meios de transportes e outros. Já a lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, foi escrita pelo

Poder Executivo e estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade (ENAP, 2007).

Em dezembro de 2004, as duas legislações foram regulamentadas pelo decreto nº 5.296. Esse decreto estabeleceu um prazo inicial de doze meses para que todos os portais e *sítes* eletrônicos da administração pública passassem por um processo de acessibilização de modo a viabilizar o acesso das pessoas portadoras com necessidades especiais, garantindo-lhes o pleno acesso às informações; esse prazo era passível de prorrogação por mais 12 meses (QUEIROZ, 2007). Portais e *Sítes* de interesse público, que recebem algum financiamento do governo também tiveram que assegurar a acessibilidade. Com a finalidade de se dedicar à normalização da acessibilidade, atendendo aos preceitos de desenho universal e definindo normas de acessibilidade em todos os níveis, desde o espaço físico até o virtual, foi criado também um Comitê CB-40, da ABNT ([http\\_1](http://1)). Além disso, a acessibilidade passou a ser o objeto também de diversas leis estaduais e municipais (ENAP, 2007).

### **Importância da acessibilidade na *Internet* e na *Web* para o deficiente visual**

A *Web* desempenha um papel fundamental no avanço que a *Internet* representa no cotidiano dos portadores de deficiências visuais, facilitando a vida deles; ela permite que eles criem novas formas de relacionamento, encontrem oportunidades de trabalho e formas alternativas de diversão (QUEIROZ, 2007), (TAKAGI, 2004), (PETRIE, 2006) e (QUEIROZ, 2007).

Ao acessar uma página na *Web*, um usuário com visão usa um navegador, que é um *software* que lê e interpreta o código HTML e o exibe já formatado para o usuário. Já o acesso de uma pessoa portadora de deficiência visual, acentuada ou total, à informação na *Internet* precisa ser feito através de uma tecnologia de apoio, que consiste de *softwares* denominados "leitores de tela" (*screen readers*), que são associados a outros programas chamados de "sintetizadores de voz".

Os programas leitores de tela captam e interpretam a informação exibida na tela do computador e, através dos sintetizadores de voz, disponibilizam a informação de forma sonora. Esses programas começaram a surgir no Brasil em 1994. Atualmente, são utilizados alguns leitores de tela, como *Dosvox/Webvox* (desenvolvido pelo NCE

da UFRJ e distribuído gratuitamente), *Virtual Vision* (desenvolvido pela empresa *Micropower*) e *Jaws for Windows* (desenvolvido pela empresa *Freedom Scientific*) (CARTILHA, 2005).

Essas ferramentas tornaram-se muito difundidas entre os cegos por ser um meio versátil de se compor e exibir conteúdo na *web* (TAKAGI, 2004) e (HARRISON, 2005). De acordo com um dos entrevistados, um funcionário cego do Instituto Benjamin Constant, a *Web* modificou a vida dos deficientes visuais, pois lhes deu uma liberdade nunca antes imaginada. Antes da *Internet*, um cego não tinha como ler um livro, jornal ou uma revista, a não ser com a ajuda de um *ledor* (pessoas que lêem para cegos). Com o avanço dos recursos digitais, como os programas leitores de tela, um deficiente visual conquistou a liberdade de fazer suas leituras a qualquer hora (SPELTA, 2003) e ([http\\_7](http://7)).

Apesar de indubitavelmente importante, a acessibilidade digital e na *Web* não é tão simples. As pessoas com deficiências possuem limitações sensoriais e motoras, que devem ser compensadas de alguma forma, a fim de viabilizar o acesso dessas pessoas aos recursos computacionais e, para isso, as organizações necessitam adaptar seu *hardware* e seus sistemas, a fim fazer com que um computador possa ser usado por pessoas com deficiências (HARRISON, 2005). O problema é que essa adaptação requer um conhecimento técnico e pessoas especializadas, o que faz, muitas vezes, que organizações não dediquem os esforços necessários ao processo de acessibilização (TANGARIFE, 2005).

### **Modelo de acessibilidade do governo eletrônico brasileiro – e-MAG**

Entre os trabalhos que começaram a ser desenvolvidos no âmbito nacional, encontra-se um estudo comparativo das normas de acessibilidade adotadas por vários países e uma análise detalhada das regras e pontos de verificação do órgão internacional WAI/W3C; esse estudo resultou na confecção do Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico (e-MAG).

O principal objetivo do e-MAG é gerar um conjunto de recomendações que poderão fazer com que o processo de acessibilidade dos *sites* e portais do Governo Brasileiro ocorra de forma padronizada e harmoniosa, de fácil implementação, coerente com as

necessidades brasileiras e em conformidade com os padrões internacionais (MODELO, 2005) e (ENAP, 2007). A responsabilidade de elaborar o Modelo Brasileiro coube ao Departamento de Governo Eletrônico (DGE) da Secretaria de Informática e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ENAP, 2007).

A primeira versão desse modelo foi disponibilizada para consulta pública em 18 de janeiro de 2005 e a versão 2.0, com as alterações, em 14 de dezembro de 2005 (MODELO, 2005).

### **Desenvolvimento do modelo brasileiro**

O Modelo de Acessibilidade Brasileiro (e-MAG) foi elaborado com base em estudos comparativos das normas adotadas por outros países tais como Estados Unidos, Canadá, Irlanda, Espanha, Portugal e outros. Foi realizada uma análise das regras e pontos de verificação definidos pelo WAI/W3C. Mas, apesar de ter se baseado em padrões internacionais, durante o desenvolvimento do Modelo Brasileiro, houve uma preocupação constante em atender as prioridades brasileiras (MODELO, 2005).

Com esse objetivo, o Modelo Brasileiro foi então elaborado com duas visões: a Visão Técnica e a Visão do Cidadão. A Visão Técnica é um documento com recomendações práticas orientadas para os projetistas de *sítes* e Visão do Cidadão é documento com uma arquitetura de abstração da Visão Técnica direcionada para o público em geral.

O modelo contém ainda uma camada de abstração entre as duas visões chamada Diretrizes Técnicas de Acessibilidade de Governo Eletrônico, que oferece uma forma de compreender as recomendações de acessibilidade baseada na facilitação do processo cognitivo e de aprendizado dos técnicos envolvidos (MODELO, 2005).

### **Níveis de Acessibilidade**

#### **Diretivas do W3C para a acessibilidade do conteúdo da Web**

O Estatuto de Recomendação do W3C, elaborado pelos membros do W3C/WAI, propõe um conjunto de catorze diretrizes para a Acessibilidade do Conteúdo da *Web* (WCAG 1.0). Essas diretrizes tratam de questões que dificultam o acesso a *sítes* por usuários com necessidades especiais e abordam dois temas genéricos: assegurar que

os *sites* possam ser acessibilizados de forma harmoniosa e produzir *sites* com conteúdo compreensível e navegável (http\_6).

O WAI definiu pontos de verificação para as catorze diretivas; a cada ponto de verificação foi atribuído um nível de prioridade, com base no impacto sobre a acessibilidade. Foram definidos os seguintes níveis de acessibilidade (http\_4):

1. Nível de prioridade 1: normas e exigências relacionadas a pontos de verificação que os desenvolvedores de *sites* devem satisfazer inteiramente pois, caso contrário, um ou mais grupos de usuários podem ficar impossibilitados de acessar as informações contidas nos *sites*. A satisfação dessas regras é um requisito básico para que determinados grupos consigam acessar os *websites*;
2. Nível de prioridade 2: normas e recomendações relacionadas a pontos de verificação que os desenvolvedores de *sites* devem procurar satisfazer pois, caso contrário, um ou mais grupos de usuários podem ter dificuldades em acessar as informações contidas nos *sites*; seu não-cumprimento dificulta o acesso mas não o inviabiliza, logo a satisfação dessas recomendações remove barreiras significativas ao acesso aos *sites*; e
3. Nível de prioridade 3: normas e recomendações relacionadas a pontos de verificação que os desenvolvedores de *sites* podem satisfazer pois, caso contrário, um ou mais grupos podem ter dificuldades em acessar os documentos armazenados na *Web*. A satisfação dessas recomendações facilita o acesso a documentos armazenados na *Web*.

### Programas Avaliadores de Acessibilidade

Com base nas recomendações do W3C/WAI, foram desenvolvidos programas que avaliam o nível de acessibilidade de *site*. Esses programas detectam o código HTML e fazem uma análise do seu conteúdo, verificando se está ou não dentro do conjunto das regras estabelecidas; no final, eles geram relatórios com uma lista dos problemas encontrados e que devem ser corrigidos para que o *site* possa ser considerado acessível (Spelta, 2003).

Entre esses *softwares* destacam-se: *Bobby* (desenvolvido pela empresa Watchfire Corporation), e *Lift* (desenvolvido pela empresa Usablenet).

No Brasil foi desenvolvido um programa avaliador, o daSilva, que avalia os *sites* de acordo com as regras de acessibilidade estabelecidas tanto pelo WCAG como pelo e-MAG (http\_4). Esse *software* foi desenvolvido pela "Acessibilidade Brasil", uma "Organização da Sociedade Civil de Interesse Público" (OSCIP), com registro no

Ministério da Justiça, que tem por missão desenvolver estudos que visem a inserção social e econômica das pessoas portadoras de deficiências ([http\\_1](#)).

### ***Diretivas para a acessibilidade adotada pelo modelo brasileiro***

A acessibilidade pode e deve ocorrer de forma evolutiva, ou seja, sua implementação deve ser conduzida de acordo com as prioridades de disponibilidade dos recursos. Para garantir essa acessibilização de acordo com prioridades, o e-MAG adotou os mesmos níveis de prioridade das recomendações estabelecidas pelo WAI e definiu também três níveis de acessibilidade (CARTILHA, 2005).

Quando um *site* é aprovado pelo programa avaliador, o Modelo de Acessibilidade Brasileiro sugere que seja adotada a orientação da lei para identificar a certificação de acessibilidade do *site*; a certificação é feita através do selo de acessibilidade. No Brasil, esse selo é formado pela letra “A” (Modelo, 2005). O nível 1 (A): refere-se aos *sites* que cumprem todos os pontos de verificação da prioridade 1; O nível 2 (AA): refere-se aos *sites* que cumprem todos os pontos de verificação da prioridade 2; e o nível 3 (AAA): refere-se aos *sites* que cumprem os pontos de verificação da prioridade 3.

### **Processo de acessibilidade**

Os três níveis de prioridades devem ordenar os procedimentos técnicos que deverão ser seguidos durante o processo de acessibilização dos *sites*. Primeiro deverão ser analisadas e implementadas as recomendações do Nível de Acessibilidade de Prioridade 1, depois as do Nível 2 e finalmente as do Nível 3 (MODELO, 2005). Esses procedimentos facilitam o trabalho dos projetistas e devem ser utilizados pelas instituições, independente da situação especial da pessoa ou do equipamento para o qual o *site* se tornará acessível (ENAP, 2007). O processo de acessibilidade ocorre em cinco fases:

Fase 1 - Verificação da necessidade de acessibilidade do conteúdo: A primeira etapa consiste em verificar a real necessidade de adaptação do *site*, isto é, se o *site* atende às exigências básicas de acessibilidade ou quais as normas e recomendações ele não atendidas. Essa verificação pode ser facilmente feita com um programa avaliador automático, como o *daSilva*. Uma vez verificada a necessidade, deve-se traçar um plano de trabalho incluindo as exigências que se pretende atender, assim como o tempo necessário para concluir o processo.

Fase 2 - Acessibilização do conteúdo: Se forem detectadas necessidades de mudanças, e identificadas quais exigências, normas ou recomendações de acessibilidade devem ser implementadas, alteradas ou corrigidas, passa-se para a fase de acessibilização do conteúdo, que deve ser feita de acordo com o plano de trabalho estabelecido na fase 1.

Fase 3 - Validação da acessibilidade do conteúdo (avaliação de conformidade): Ao concluir o processo de acessibilidade é necessário validar o *site*, isto é, verificar se o *site* realmente está atendendo às exigências de acessibilidade. Essa avaliação de conformidade ocorre em três etapas:

Etapa 3.1 - Deve-se avaliar o nível de acessibilidade do *site* usando programas automáticos (como o daSilva);

Etapa 3.2 - Depois da avaliação automática, deve-se fazer uma validação humana pelos próprios projetistas que implementaram o processo de acessibilidade. Essa validação é feita através de uma navegação com programas leitores de tela, de acordo com um plano de testes dirigidos e planejados para as especificidades dos requisitos definidos;

Etapa 3.3 - Finalmente, deve-se realizar uma nova validação humana com o auxílio dos programas leitores de tela, porém agora essa navegação deve ser feita por usuários portadores de deficiência. Ela deve ser feita de maneira aleatória e não dirigida, para reproduzir de maneira fiel a real situação de uso do *site*.

Fase 4 - Promoção da acessibilidade conquistada: Ao concluir o processo de acessibilidade é importante que o resultado seja divulgado aos usuários, principalmente às pessoas portadoras de deficiência. Para isso, deve-se incluir na página de entrada do *site* o selo de acessibilidade contendo informações sobre o nível de acessibilidade alcançado: A, AA ou AAA. Deve-se divulgar, também, o endereço de correio eletrônico do responsável pelo processo de acessibilidade. Essa informação é importante para contato em caso dificuldades ou problemas no acesso.

Fase 5 - Garantia Contínua da Acessibilidade: O processo de acessibilidade é contínuo e ininterrupto. Qualquer alteração no site deve ser feita garantindo a preservação do nível de acessibilidade alcançado. Deve-se buscar constantemente o aprimoramento e oferecer aos usuários as melhores alternativas de acesso.

## Metodologia

O estudo teve caráter exploratório e teve cinco etapas: (a) escolha da categoria de usuários; (b) pesquisa bibliográfica e documental; (c) pesquisa de campo; (d) avaliação dos sites da administração pública acessibilizados e (e) avaliação da acessibilização junto às organizações públicas. As três primeiras etapas foram realizadas concomitantemente.



## Etapas

a) Escolha da Categoria de Usuários: como a acessibilidade é a possibilidade de qualquer pessoa usufruir todos os benefícios da sociedade, inclusive o de usar a *Internet*, foi necessário escolher-se uma categoria específica de usuários para poder se desenvolver a presente pesquisa de modo a se compreender o processo de acessibilização. Para objeto de estudo do presente trabalho optou-se pelos usuários portadores de deficiências visuais; essa decisão foi tomada devido ao fato de a *Internet* muito contribuir para melhorar a qualidade de vida dos deficientes visuais, permitindo que eles criem novas formas de relacionamento, formas alternativas de diversão, encontrem oportunidades de trabalho, acessem informações que antes só podiam ser obtidas com a ajuda de uma pessoa, entre outras facilidades (TAKAGI, 2004) e (HARRISON, 2005).

b) Pesquisa Bibliográfica e Documental: num primeiro momento, buscou-se compreender o princípio de acessibilidade e suas implicações para *sites* de *Internet* (acessibilidade digital e acessibilidade na *Web*). Durante essa etapa, algumas instituições forneceram diferentes *softwares* destinados a usuários deficientes visuais. Esses *softwares* foram usados para navegar em *sites* "comuns", como jornais, *sites* de busca, e aprofundar a observação e análise dos vários aspectos levantados na literatura. Entre as instituições consultadas, encontram-se o Instituto Benjamin Constant (IBC) ([http\\_7](#)) e a Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (UMIC) da Agência para a Sociedade do Conhecimento do Governo de Portugal, que forneceu um *kit de acessibilidade* com *softwares* e artigos relacionados ao tema ([http\\_2](#)).

c) Pesquisa de Campo: tendo em vista a escolha por deficientes visuais, foi conduzida então uma pesquisa de campo no Instituto Benjamin Constant (IBC), órgão do Ministério da Educação, fundado em 1854, no Rio de Janeiro com o nome de Imperial Instituto dos Meninos Cegos; o IBC tornou-se um centro de excelência e de referência nacional em matéria de estudos relacionados a deficiências visuais, e tem por principal objetivo promover a educação e integração do deficiente visual em toda a sua amplitude ([http\\_7](#)). A pesquisa de campo teve duração de três meses. Durante esse período

foram realizadas atividades de observação em diferentes setores do instituto (salas de aula, laboratórios, biblioteca, áreas de atividades de esporte e lazer, etc.). Também foram feitas múltiplas entrevistas informais e seis entrevistas em profundidade com funcionários, alunos e ex-alunos da instituição, que hoje atuam nela em diversas áreas, sendo que a maior parte dessas pessoas é de deficientes visuais.

As entrevistas em profundidade duraram de duas a quatro horas e tiveram por tema principal a questão do acesso à Internet para deficientes visuais, mas também abordaram outros assuntos relacionados ao trabalho, à vida e ao cotidiano dos entrevistados, que foram de fundamental importância para a equipe de pesquisadores. As entrevistas informais tiveram uma duração variada, determinada em geral pela receptividade do entrevistado. O trabalho de campo permitiu que os pesquisadores adquirissem uma compreensão prática da necessidade da acessibilização dos recursos tecnológicos e de suas consequências na vida de deficientes. Esse conhecimento adquirido norteou todas as demais etapas do presente trabalho.

d) Avaliação automática dos sites da administração pública acessibilizados: Para avaliar a adesão dos principais sites das esferas federal, estadual e municipal do governo brasileiro aos padrões de acessibilidade tanto do W3C (WCAG) quanto do governo brasileiro (e-MAG), foram conduzidos testes avaliadores com esses sites. Para viabilizar esses testes, foi construído um programa testador como a finalidade de submeter automaticamente cada página à análise do avaliador daSilva ([http\\_4](http://4)), especializado em validar a acessibilidade de Websites. Esse programa foi desenvolvido pela empresa Holden Comunicação e foi denominado “Testador de Acessibilidade via daSilva”, com a linguagem PHP e usando o Banco de dados MySQL ([http\\_5](http://5)). Esse testador mantém uma lista de sites a serem testados (obtida no portal do Governo Federal - <http://www.brasil.gov.br>) e, a cada 60 segundos, ele submete a página inicial de cada site para ser analisada pelo avaliador daSilva. Ele também armazena as seguintes informações sobre cada Website: URL, data e hora do teste, número de erros e número de alertas em cada prioridade WCAG e e-MAG. Na ocasião dos três testes, a lista obtida no possuía um total de 351 sites. Foram conduzidos três testes, realizados em momentos diferentes: um mês antes do decreto 5296 entrar em vigor (novembro de 2005),

quatro meses após o término prazo determinado pela legislação (março de 2006) e quatro meses após o prazo final da prorrogação do decreto, ou seja, um ano após o segundo teste (março de 2007).

e) Estudo do processo de acessibilização nas organizações afetadas pela Lei: a última etapa teve por finalidade avaliar como as organizações públicas estão conduzindo (ou não) a acessibilização de seus sites e verificar o grau de aderência às diretrizes de acessibilidade. Para essa avaliação foi elaborado um questionário que ficou disponível na Internet entre os dias 26/03/2007 e 20/04/2007, com a linguagem PHP e banco de dados MySQL (http\_5). Para facilitar o usuário em sua tarefa de responder, o questionário foi projetado contendo nove perguntas fechadas, no formato múltipla escolha e com a característica de ser sensível ao contexto, ou seja, ele se expandia de acordo com as respostas a determinadas questões. Para facilitar a análise dos dados, o questionário foi desenvolvido com um recurso que permitia contabilizar os resultados sendo que, a cada nova resposta, automaticamente a tabela de resultados era atualizada; para garantir o sigilo prometido aos respondentes, a tabela foi protegida por senha (http\_5). Foi enviado um e-mail explicativo para funcionários das principais organizações afetadas pelo decreto contendo informações sobre a pesquisa e a URL de onde o questionário estava hospedado e, solicitando que o responsável pelo site respondesse às perguntas. O e-mail do destinatário foi obtido acessando o site de cada organização, seguindo a seguinte ordem: e-mail do departamento de informática se houvesse disponível, seguido do “fale conosco” da organização, e-mail da ouvidoria da presidência e por fim da acessória de comunicação.

Das organizações contatadas, um total de 87 respondeu ao questionário. As respostas individuais de cada organização, bem como a listas das empresas que participaram da pesquisa são confidenciais.

### Limitações

A primeira limitação da pesquisa ocorreu pelo fato de ter sido necessário escolher uma categoria de usuários para objeto de estudo. Na realidade, acessibilidade na *Web* é a possibilidade de qualquer pessoa com alguma deficiência ou necessidade especial

ter acesso aos recursos da *Web*, ou seja, é uma temática que não trata apenas de acesso por portadores de deficiências; outras situações e características que o usuário pode apresentar devem ser consideradas durante o desenvolvimento de páginas *Web*. No entanto, o foco do presente estudo foi voltado às pessoas com limitações relacionadas à visão.

Outra limitação foi a dificuldade para se conseguir contatar os responsáveis pela administração dos *sites* das organizações; apesar de ter sido garantida o sigilo dos resultados, muitos responderam que dependiam de uma autorização de seus superiores para participar da pesquisa e que não poderiam responder.

Um fator que em alguns momentos atrasou o andamento da pesquisa foi decorrente da forma que o avaliador daSilva exibe os resultados da análise dos sites; o daSilva não fornece os resultados em um formato interpretável pelo computador (XML, por exemplo). Com isso, a solução adotada pelo programa "Testador de acessibilidade via daSilva" para armazenar os resultados foi criar uma expressão regular (*script*) que obtém o número de erros e avisos a partir do código HTML gerado pelo daSilva. A principal desvantagem desse *script* é que, se o daSilva alterar a forma como os dados são apresentados, o *software* pára de funcionar corretamente até que a expressão regular seja atualizada. No terceiro teste realizado (março de 2007), ocorreram três interrupções. Para agravar, o *software* tinha que esperar um minuto entre cada consulta, o que, acrescido ao fato de cada *site* precisar de duas consultas (uma para WCAG e uma para E-GOV (e-MAG)), tornou a etapa de "Avaliação dos *Sites*" muito lenta.

## **Análise dos resultados**

### **Resultados obtidos durante a pesquisa bibliográfica e documental**

Durante essa etapa, além do estudo sobre acessibilidade e suas implicações para *sites*, foi feito um estudo comparativo entre o "Modelo de Acessibilidade Brasileiro" (e-MAG) (Modelo, 2005) e o "Estatuto de Recomendação do W3C" (WCAG) e ([http\\_6](http://6)).

O e-MAG foi elaborado com o objetivo de facilitar e padronizar o processo acessibilização de *sites* brasileiros de acordo com as necessidades brasileiras. Mas, quando se comparou detalhadamente o e-MAG com o WCAG, se constatou que são muito parecidos: os dois usam os mesmos três níveis de prioridade e acessibilidade,

o mesmo número de diretrizes (catorze), os mesmos pontos de observação e assim por diante. Na realidade, a semelhança é tanta que o WCAG mostrou ser um modelo perfeitamente adequado às necessidades brasileiras, e que portanto, pode ser usado para acessibilização dos *sites* nacionais.

Outro problema detectado foi que o Modelo Brasileiro, além de ser um documento pouco divulgado, é muito difícil de ser localizado. Ao se tentar localizar esse documento, só se conseguiu achar uma cópia no formato PDF, e mesmo assim, em um *site* não-governamental.

Ao se procurar pela palavra “e- MAG” no mecanismo de busca do *Google* (tanto no *Google* americano como no *Google* Brasil) e restringindo os resultados a apenas *sites* em português, o e-MAG só foi encontrado na 18ª opção. Já quando se procurou pela palavra WCAG, em qualquer versão do Google, esse foi o primeiro elemento da lista.

Um fato surpreendente é que o próprio programa avaliador daSilva não possui link direto para o e-MAG; a mensagem exibida nos resultados dos testes de acessibilidade apenas indica que o usuário pode escolher o tipo de avaliação segundo as regras WCAG ou E-GOV, ou seja, a palavra e-MAG nem é citada. O E-GOV (governo eletrônico ou e-governo) é um grupo de trabalho que propõe políticas, diretrizes e normas com a finalidade de prover o fácil acesso público, através da *Internet*, aos dados sobre os serviços oferecidos pelos órgãos governamentais. A acessibilidade é apenas uma das tarefas do E-GOV ([http\\_3](http://3)).

### Resultados obtidos durante a pesquisa de campo

Durante a pesquisa de campo no Instituto Benjamin Constant analisou-se as interações dos deficientes visuais com o computador a fim de se compreender como eles percebem e interagem com os *sites*. Foram identificados alguns tipos de imposições e limites a que estão sujeitos e algumas barreiras que eles precisam superar para acessar a informação, o que possibilitou uma melhor compreensão de suas necessidades e habilidades especiais.

Procurou-se compreender como os leitores de tela processam o conteúdo de um *site*; eles captam o código HTML da página e linearizam (concatenam) seus elementos, como *links* e figuras, em uma única coluna, na mesma ordem seqüencial em que aparecem no código fonte. Conseqüentemente, os cegos percebem a página como se

fosse um documento textual que eles podem ler linha por linha (através das setas) ou *link por link* (através da tecla *tab*) (LEPORINI, 2004) e (NEVILE, 2005).

Ao se observar os deficientes visuais acessando a *Web* através desses programas leitores de tela, identificou-se que eles não precisam ouvir todas as palavras da página: eles escutam apenas o suficiente para determinar para onde desejam ir. Assim como as pessoas com visão rapidamente percorrem uma página com os olhos, esses usuários o fazem com os ouvidos. Mas o uso de um programa leitor demanda muito treinamento e experiência, logo é muito importante que se projetem *sites* simples.

Outra observação feita foi a de que os deficientes visuais não usam o *mouse* para navegar, já que esse dispositivo exige coordenação visual (mira). Eles utilizam principalmente a tecla *tab* e combinações de teclas, chamadas *teclas de atalho* (Queiroz, 2007). Mas, como essa combinação de teclas requer aprendizado, um dos entrevistados, com 10% de visão em apenas uma das vistas, informou que os deficientes com alguma visão residual preferem usar esse resíduo de visão às teclas. Por esse motivo, deve-se selecionar de forma criteriosa as cores, para que o contraste entre fundo e texto facilite a leitura.

### **Resultados obtidos durante a avaliação automática dos *sites***

Um grupo de 351 *sites* da administração pública ou de interesse público foi submetido em três momentos diferentes ao teste de adequação às diretrizes de acessibilidade do W3C (WCAG) e do governo brasileiro (e-MAG).

Nos testes conduzidos no início de novembro de 2005, um mês antes do prazo oficial para a acessibilização dos *sites* da administração pública determinado pelo decreto de 2004, apenas cinco dos 351 *sites* receberam conceito AAA em acessibilidade pelos padrões WCAG e quatro pelos padrões e-MAG. Do número total de *sites*, 43 cometeram cinco erros ou menos em WCAG e 48 cometeram cinco erros ou menos em e-MAG. Os demais *sites* cometeram mais de cinco erros no total. Nos testes conduzidos em março de 2006, quatro meses após terminado o prazo oficial, apenas um *site* obteve conceito AAA tanto em WCAG quanto em e-MAG – o do Departamento de Polícia Federal (<http://www.dpf.gov.br>). Nenhum *site* obteve conceito AAA em apenas um dos dois padrões. Dos 351 *sites* testados, 89 cometeram cinco erros ou

menos em WCAG e 95 cometeram cinco erros ou menos em e-MAG. Já no terceiro teste, conduzidos em março de 2007, quatro meses após o fim prazo da prorrogação do decreto, ou seja, um ano após o segundo teste (março de 2007), 22 *sites* já estavam em conformidade com WCAG e 23 com o e-MAG. Nesse último teste 93 cometeram cinco erros ou menos em WCAG e 97 cometeram cinco erros ou menos em e-MAG.

Com esse levantamento, verificou-se a uma alta inobservância às determinações da lei. No segundo teste percebeu-se que houve uma diminuição no número de *sites* em conformidade com as diretrizes de acessibilidade, o que pode ser creditado à dificuldade de manter um *site* ao mesmo tempo acessível e em constante atualização. Mas esse quadro foi revertido no terceiro teste, quando houve um aumento de *sites* acessíveis. Como os testes apontaram um aumento de 100% no número de *sites* com menos de cinco erros nos dois padrões, pode-se deduzir que está havendo intensificação do esforço para produzir *sites* acessíveis. Mas 23 *sites* representam 6,5% dos *sites* da lista mantida no portal do Governo Federal, ou seja, ainda é um número muito baixo, o que indica a necessidade de uma maior concentração de esforços para tornar a acessibilidade na *Web* uma realidade nacional.

### **Resultados de acessibilização nas organizações afetadas pela Lei**

O questionário foi dividido em duas partes. A primeira parte era formada por quatro perguntas, cujos resultados, para facilitar a análise, foram sintetizados no formato de uma única tabela (tabelas 1); dependendo da resposta dada à pergunta se “o *site* da organização já estava acessibilizado?”, o respondente era encaminhado para um conjunto de perguntas distintas que formavam a segunda parte do questionário. Quando a resposta foi “sim”, ele foi encaminhado para as perguntas das tabelas 2, 3, 4, 5 e 6; quando a resposta foi “está sendo adaptado”, ele foi encaminhado para as perguntas das tabelas 7 e 8 e finalmente, quando ele respondeu “não”, ele foi direcionado para as perguntas da tabela 9, 10 e 11.

### **Panorama geral de todas as organizações afetadas pelo Decreto**

- Pouca adesão às diretrizes de acessibilidade: A tabela 1 mostra uma visão geral de como as empresas estão com relação à acessibilização de seus *sites*. Como se pode observar, dos 87 *sites* das esferas federal, estadual e municipal do governo brasileiro, ou de interesse público, que responderam ao questionário, apenas 19 (22%) estão em total conformidade com as diretrizes de acessibilidade, 27 (31%) estão com seus *sites* em processo de acessibilização e 41 (47%) empresas possuem seus *sites* não acessibilizados. Esses dados são indícios de que é necessário se conscientizar e divulgar para as organizações o papel fundamental que a *Web* representa no cotidiano dos deficientes visuais para que elas se empenhem em reunirem todos os esforços para acessibilização de seus *sites*.

- Pouca difusão do e-MAG: A tabela 1 mostra que, surpreendentemente, um total de 50 (58%) organizações não conhecia o Modelo de Acessibilidade Brasileira, incluindo cinco organizações que já possuem o *site* acessível e nove cujos *sites* estão em adaptação. Esse fato, somado aos resultados já descritos na etapa da pesquisa bibliográfica, confirmam a constatação feita de que o “Estatuto de Recomendação do W3C” (WCAG), principal referência de acessibilidade na *Web*, atende bem às necessidades brasileiras. O não conhecimento do Modelo Brasileiro por partes de algumas organizações que possuem seus *sites* acessibilizados pode ser uma indicação de que, para as instituições que necessitam de resultados imediatos, aderir ao WCAG já deve ser suficiente, ou seja, o não conhecimento do e-MAG não atrapalhou na acessibilização do *site*.

- Pouco conhecimento sobre a legislação e prazos: Pela tabela 1 pode-se ver que 19 (22%) organizações consultadas desconheciam o decreto 5296 e 41 (48%) não sabiam que o prazo para acessibilizar os *sites* havia se encerrado. Trata-se de um valor elevado, uma vez que se tratam de organizações governamentais ou de interesse público, todas afetadas pelo decreto; esse desconhecimento mostra o quão relevantes e necessários são os estudos sobre o tema.



**Tabela 1**  
**Comparativo da situação geral das organizações afetadas pelo decreto**

Empresa	Total	Percentual	Sobre o Decreto			Sobre o Prazo		Sobre o e-MAG	
			Conhecia	Não Conhecia	Não soube responder	Conhecia	Não Conhecia	Conhecia	Não Conhecia
Site já adaptado	19	22%	19			18	1	14	5
Site em adaptação	27	31%	26		1	23	4	18	9
Site não adaptado	41	47%	15	19	7	5	36	5	36
<b>Total</b>	<b>87</b>		60 69%	19 22%	8 9%	46 53%	41 48%	37 42%	50 58%

### Análise das organizações com sites já acessibilizados

- Exibição do Selo de Acessibilidade: A tabela 2 mostra que, das 19 organizações com *sites* acessibilizados, apenas nove (47%) exibem o selo de acessibilidade em seus *sites*. No entanto, como foi visto no item 5 do presente trabalho, é importante que o resultado da acessibilização seja divulgado aos usuários, principalmente aos portadores de deficiência; essa divulgação deve ser feita na quarta fase do processo de acessibilização, ou seja, durante a “promoção da acessibilidade conquistada”, quando se inclui no *site* o selo contendo informações sobre o nível de acessibilidade conquistado. Além do mais, a exibição desse selo é uma das recomendações do e-MAG (e do WCAG) como uma forma da organização identificar sua certificação de acessibilidade (modelo, 2005).

**Tabela 2**  
**Resultado de Pergunta**

O site da sua organização exibe o selo de acessibilidade Brasil?	Nº Respostas	Percentual
Sim	9	47%
Não	10	53%

- Não Promoção da Acessibilidade: durante a quarta fase do processo de acessibilização deve-se pôr no *site* o endereço de correio eletrônico do responsável pelo processo, para contatos, em caso dificuldades no acesso (Enap, 2007). No entanto, nenhuma organização para a qual se enviou *e-mail* solicitando que respondesse ao questionário tinha esse dado; nem mesmo as 19 organizações que possuem o *site* acessível, incluindo as nove que exibem o selo de acessibilidade em seus sites.

- Condução do Processo de Acessibilização: A tabela 3 mostra que das 19 organizações em conformidade, oito (42%) nomearam uma equipe interna especificamente para a acessibilização de seus *sites*, sete (37%) precisaram contratar terceiros e apenas quatro (21%) assinalaram que a opção "*outro*"; essas quatro descreveram que acessibilização foi conduzida pelos próprios desenvolvedores. Essa necessidade de contratar terceiros ou designar uma equipe especial mostra que a adaptação de *sites* às diretrizes é um processo complexo que requer um conhecimento técnico e pessoas especializadas.

**Tabela 3**  
**Resultado de Pergunta**

Quem conduziu a acessibilização do site de sua organização?	Nº Respostas	Percentual
Uma equipe da organização nomeada para este fim	8	42%
Uma equipe terceirizada	7	37%
Outro. Qual?	4	21%

Essa complexidade na acessibilização dos *sites* pode também ser observada através da tabela 4, onde seis (32%) organizações afirmaram que a maior dificuldade encontrada foi a falta de pessoal interno especializado e outras nove (47%) que foi o grande conteúdo dos *sites*. Uma assinalou a opção "*outra*" e disse ter sido problemas com os prazos do decreto.

**Tabela 4**  
**Resultado de Pergunta**

Qual foi a maior dificuldade encontrada durante a acessibilização?	Nº Respostas	Percentual
Falta de pessoal da organização especializado	6	32%
Dificuldade de contratar uma equipe externa para conduzir a acessibilização	0	0%
Na priorização de projetos, a acessibilização acabou ficando para mais tarde	2	11%
Foram muitos os padrões a serem alterados	1	5%
O conteúdo do site da organização era muito grande	9	47%
Outra: Qual?	1	5%

A terceira fase do processo de acessibilização, a "*avaliação de conformidade*", prevê que o *site* seja avaliado por um deficiente visual. No entanto, como pode ser visto na tabela 5, somente nove (47%) das 19 organizações com *sites* acessíveis cumpriram esse requerimento.

**Tabela 5**  
**Resultado de Pergunta**

Sua organização validou a acessibilidade do site com portadores de necessidade especiais?	Nº Respostas	Percentual
Sim	9	47%
Não	7	37%
Não Sei	3	16%

Os testes conduzidos durante a etapa de "*Avaliação Automática dos Sites*" da presente pesquisa revelaram que houve uma diminuição inicial no número de *sites* em conformidade com as diretrizes com o decorrer do tempo, talvez pela dificuldade de manter um *site* ao mesmo tempo acessível e em constante atualização. A tabela 6 permite que se perceba que apenas quatro (21%) organizações, das 19, não encontraram dificuldade na manutenção.

**Tabela 6**  
**Resultado de Pergunta**

Houve dificuldades para manter a o site acessibilizado nas atualizações?	Nº Respostas	Percentual
Sim	4	21%
Não	4	21%
Não Sei	11	58%

#### **Análise das organizações com o processo de acessibilização em andamento**

- Condução do Processo de Acessibilização: A tabela 7 mostra que das 27 organizações que estão em fase acessibilização de seus *sites*, 17 (64%) nomearam uma equipe interna especificamente para essa tarefa, cinco (18%) contrataram terceiros e apenas cinco (18%) assinalaram a opção "*outro*"; dessas cinco, uma descreveu que a acessibilização está sendo feita por várias equipes, cada uma responsável por uma parte do *site*; outra informou que o processo está sendo conduzido por uma equipe mista, composta por membros da organização e terceirizados; a terceira respondeu que foi organizada uma equipe na área de tecnologia com auxílio da área comercial; a quarta afirmou que a própria equipe de desenvolvimento está acessibilizando, porém de forma bem lenta e, a última, por funcionários conhecedores do assunto, sendo que os demais estão sendo capacitados, uma vez que os produtos novos estão sendo concebidos visando a acessibilidade. Esses dados coincidem com os apresentados na avaliação das organizações com *sites* já acessibilizados e ajudam a confirmar o fato que se trata de um processo complexo que requer conhecimento técnico e pessoas especializadas.

**Tabela 7**  
**Resultado de Pergunta**

Quem está conduzindo a acessibilização do site de sua organização?	Nº Respostas	Percentual
Uma equipe da organização nomeada para este fim	17	64%
Uma equipe terceirizada	5	18%
Outro: qual?	5	18%

A tabela 8 mostra que das 26 organizações em acessibilização, oito (30%) acharam que a maior dificuldade é grande conteúdo dos *sites* e oito (30%) afirmaram que na priorização de projetos, a acessibilização ficou para mais tarde. Das cinco organizações que assinalaram "*outra*", uma alegou estar aguardando solução para a padronização dos *sites* ligados ao Governo do Estado; a segunda revelou ter encontrado todas as dificuldades listadas nas opções da pergunta, com exceção da dificuldade de contratar uma equipe externa; a terceira afirmou estar mudando todo o *site*; a quarta disse ter tido problemas com os prazos do decreto e a quinta que a observação dos padrões de acessibilidade demanda reestruturação total do *site* e da forma de produção, o que está sendo feito, mas que não é processo de curto prazo.

**Tabela 8**  
**Resultado de Pergunta**

Qual está sendo a maior dificuldade encontrada na acessibilização?	Nº Respostas	Percentual
Falta de pessoal da organização especializado	3	11%
Dificuldade de contratar uma equipe externa para conduzir a acessibilização	0	0%
Na priorização de projetos, a acessibilização acabou ficando para mais tarde	8	30%
São muitos os padrões a serem alterados	3	11%
O conteúdo do site da organização é muito grande	8	30%
Outra: Qual?	5	18%

#### **Análise das organizações com sites não acessíveis**

A tabela 9 mostra que das 41 organizações com *sites* não acessíveis, 28 (69%) afirmaram que não possuem previsão para iniciar a acessibilização, oito (20%) planejam começar em até um ano, apenas uma (2%) em seis meses e quatro (10%) não sabem quando iniciarão.

**Tabela 9**  
**Resultado de Pergunta**

Existe alguma previsão para adaptar o site para acessibilidade?	Nº Respostas	Percentual
Em até 6 meses	1	2%
Em até 1 ano	8	20%
Sem previsão	28	68%
Não sei	4	10%

A tabela 10 mostra que a maioria (83%) das organizações cujo *site* não está acessível nem sabem que existem programas que avaliam a acessibilidade de forma automática. Esse fato mostra que provavelmente essas organizações nem começaram a planejar sua acessibilização, já que a primeira etapa do processo consiste em verificar a real necessidade de adaptação do *site*, e isso é facilmente feito desde que se use algum programa avaliador automático.

**Tabela 10**  
**Resultado de Pergunta**

Você sabia que existem programas que avaliam a acessibilidade do seu site, como o daSilva ( <a href="http://www.daSilva.org.br/">http://www.daSilva.org.br/</a> )?	Nº Respostas	Percentual
Sim	7	17%
Não	34	83%

A tabela 11 mostra que dez (24%) organizações alegaram que a maior barreira para iniciarem a acessibilização de seus *sites* foi a prioridade menor dada a esse processo diante dos demais projetos; nove (22%) organizações disseram não ter pessoal especializado; quatro (10%) acharam que a maior dificuldade é o grande conteúdo dos *sites* enquanto três (7%) consideraram que são muitos os padrões a serem modificados.

Entre as principais dificuldades descritas pelas 14 (34%) organizações que assinalaram opção "*outra*", destacam-se: a condução da acessibilização do *site* é de uma área distinta da informática; falta de profissionais que alertassem para o assunto

na ocasião do decreto, mas essa organização disse que hoje possui um deficiente visual na equipe que alertou para a questão; necessidades anteriores não resolvidas (evolução tecnológica, reposição ou expansão do quantitativo técnico, entre outras); desconhecimento da organização sobre o assunto ou decreto ou sobre os procedimentos de adaptação; a acessibilização ficou sendo responsabilidade do provedor; obstáculos de reportar a questão de acessibilidade à diretora da Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas; o *site* da organização por ser “pendurado” no portal de determinado Ministério deve obedecer os padrões e determinações estabelecidos pelo Serviço de Relações Públicas desse Ministério.

**Tabela 11**  
**Resultado de Pergunta**

Qual está sendo a maior a maior barreira para que se inicie a acessibilização do site da organização?	Nº Respostas	Percentual
Falta de pessoal da organização especializado	9	22%
Dificuldade de contratar uma equipe externa para conduzir a acessibilização	1	3%
Na priorização de projetos, a acessibilização ficou para mais tarde	10	24%
São muitos os padrões a serem alterados	3	7%
O conteúdo do site da organização é muito grande	4	10%
Outra: Qual?	14	34%

### Considerações finais

O presente trabalho teve por objetivo fazer um estudo sobre a acessibilidade na *Web* e avaliar o processo de acessibilização nas organizações afetadas pelo decreto nº 5.296/2004 e verificar o grau de aderência dessas organizações às diretrizes de acessibilidade.

Como a *Web* tem uma forte influência na qualidade de vidas dos deficientes visuais, escolheu-se esse perfil de usuário para ser objeto de estudo. Foi conduzida uma pesquisa de campo no Instituto *Benjamin Constant* com a finalidade de se identificar algumas imposições e limites a que estão sujeitos e barreiras que precisam ser superadas para viabilizar o acesso dos cegos à informação.

Para avaliar a adesão dos principais *sites* públicos ou de interesse público aos padrões de acessibilidade tanto do W3C (WCAG) quanto do governo brasileiro (e-MAG),

primeiramente foram conduzidos testes avaliadores com esses *sites*, através de um programa especialmente projetado para este fim. O terceiro teste, realizado em março de 2007, quatro meses após o término da prorrogação do decreto, revelou que apenas 23 *sites* dos 351 testados (6,5%) estão em conformidade com as diretrizes do e-MAG.

A última etapa da pesquisa teve por finalidade avaliar como as organizações públicas estão conduzindo o processo de acessibilização de seus *sites*, verificar o grau de aderência às diretrizes de acessibilidade e identificar algumas dificuldades na acessibilização. Para essa avaliação, foi elaborado um questionário *on-line* e foi enviado um *e-mail* explicativo para funcionários das principais organizações afetadas pelo decreto 5296 solicitando que o responsável pelo *site* respondesse às perguntas; um total de 87 pessoas responderam .

Uma vez processadas as respostas, pode-se perceber que a adesão às diretrizes de acessibilidade ainda é baixa. Dos 87 *sites* das organizações que responderam ao questionário, apenas 19 (22%) possuem seus *sites* acessibilizados, sendo que destes, só nove exibem o selo de acessibilidade, condição para se concluir o processo de acessibilização.

Um fato surpreendente foi o pouco conhecimento por parte das organizações no Modelo de Acessibilidade Brasileira; apenas 37 (42%) organizações conhecem o modelo. Pôde-se constatar inclusive que algumas organizações cujos *sites* acessibilizados e que exibem o selo não conhecem o modelo, o que pode ser uma indicação de que a simples adesão aos “Estatutos de Recomendação do W3C” (WCAG) seja suficiente para conduzir a acessibilização. Essa constatação pode ser reforçada quando se compara os resultados exibidos nos relatórios gerados pelo programa DaSilva, no que diz respeito às avaliações pelo WCAG e pelo e-MAG; os erros e advertências detectados são praticamente iguais nos dois padrões.

Outro fato notável foi o desconhecimento sobre a legislação e prazos; 19 (22%) das organizações consultadas desconheciam o decreto e 41 (48%) não sabiam que o prazo para acessibilizar seus *sites* havia se encerrado.

Do total de 46 organizações que responderam já ter seus *sites* acessíveis ou em processo de acessibilização, 25 tiveram que nomear uma equipe para conduzir esse



processo e doze tiveram que contratar terceiros, o que mostra a complexidade envolvida na acessibilização e conseqüentemente, o conhecimento técnico exigido. A maior dificuldade encontrada por essas 46 organizações foi o grande conteúdo dos *sites* a serem acessibilizados. Já as dificuldades enfrentadas pelas organizações que ainda não iniciaram a acessibilização foram variadas.

Constatou-se que a acessibilização deve sempre ser um processo contínuo e ininterrupto. Toda alteração no *site* deve ser feita cuidadosamente de modo a preservar o nível de acessibilidade já alcançado. A simples preocupação com acessibilidade no momento da confecção ou da reforma (*redesign*) de um *site* não garante sua manutenção durante as atualizações. Uma vez definidas a forma e a função do *site*, deve-se promover uma verificação constante e continuada de sua acessibilidade para evitar que modificações em seu conteúdo ou estrutura comprometam o projeto acessível inicial.

Os resultados obtidos diretamente com as organizações, através dos questionários, e os resultados dos testes automáticos mostraram que está havendo intensificação dos esforços para produzir *sites* acessíveis. Mas o baixo número de *sites* acessíveis é um indicador que um decreto por si só não é suficiente para fazer com que a maioria das organizações promova a acessibilização; ainda é necessário muito trabalho para tornar a acessibilidade na *Web* uma realidade nacional. Entre os estudos que podem ser feitos para orientar as adaptações necessárias, destaca-se a iniciativa do governo em promover cursos gratuitos sobre acessibilidade, organizados e ministrados pela Escola Nacional de Administração Pública; o primeiro desses cursos foi realizado em janeiro de 2007 (ENAP, 2007).

Finalmente, conclui-se que, para tornar a Web de fato acessível, seria interessante que a preocupação com acessibilidade, hoje presente principalmente nas instituições públicas, com o decorrer do tempo se estenda à todas as instituições, inclusive as privadas. Com isso, vai surgir um novo desafio: projetar, administrar e manter *sites* em conformidade com as diretrizes para a acessibilidade que sejam, ao mesmo tempo, atuais, fáceis de usar e atraentes.

## Referências Bibliográficas

- CARTILHA TÉCNICA. Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet. Departamento de Governo Eletrônico. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Documento de Referência, versão 2.0 14/12/ 2005.
- ENAP. Material do curso de "e- MAG - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico", ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública, janeiro 2007.
- HARRISON, S. M. Opening the eyes of those who can see to the world of those who can't: a case study. Technical Symposium on Computer Science Education - Proceedings of the 36th SIGCSE Technical Symposium on Computer science education, 2005.
- LEPORINI B., ANDRONICO, P. & BUZZI, M. Designing search engine user interfaces for the visually impaired - ACM International Conference Proceeding Series - Proceedings of the international cross-disciplinary workshop on Web accessibility – 2004.
- MODELO DE ACESSIBILIDADE. Recomendações de Acessibilidade para a Construção e Adaptação de Conteúdos do Governo Brasileiro na Internet. Departamento de Governo Eletrônico, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Documento de Referência, v. 2.0 14/ 12/2005.
- NBR 9050: Associação Brasileira de Normas Técnicas. Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamento Urbanos. ABNT. RJ. 1994.
- NEVILE, Liddy Adaptability and accessibility: a new framework. Proceedings of the 19th conference of the computer-human interaction special interest group (CHISIG) of Australia on Computer-human interaction: citizens online: considerations for today and the future. Canberra, Australia. Vol. 122 , p.1-10 , November 2005
- NICHOLL, A.R.J. O Ambiente que Promove a Inclusão: Conceitos de Acessibilidade e Usabilidade. *Revista Assentamentos Humanos*, Marília, v3, n. 2, p. 49-60, 2001.
- PETRIE, H; HAMILTON, F; KING, N. & PAVAN. P Remote Usability Evaluations With Disabled People. Proceedings of the SIGCHI Conference On Human Factors In Computing Systems. Canada, 2006
- QUEIROZ, M.A. Material de curso ministrado no SERPRO Rio de Janeiro por Marco Antonio de Queiroz, especialmente para cegos e pessoas de baixa visão. Disponível em <http://www.bengalalegal.com> Acesso em 2/4/2007.
- SALES, M. B. de & CYBIS, W. de A. Desenvolvimento de checklist para a avaliação de acessibilidade da *Web* para usuários idosos. ACM International Conference Proceeding Series Proceedings of the Latin American Conference on Human-computer interaction, 2003.

SPELTA, L. L. O papel dos leitores de tela na construção de *sítes* acessíveis. *Anais do ATIID* 2003. São Paulo, 23-24/set/2003.

TAKAGI, H.; ASAKAWA, C.; FUKUDA K. & MAEDA, J. Accessibility designer: visualizing usability for the blind - ACM SIGACCESS Conference on Assistive Technologies. Proceedings of the ACM SIGACCESS Conference on Computers and accessibility, 2004.

TANGARIFE, T. & MONT'ALVÃO, C. Estudo comparativo utilizando uma ferramenta de avaliação de acessibilidade para *Web*. Proceedings of the 2005 Latin American Conference on Human-computer interaction, p. 313-318. México, 2005.

### **Sítes Institucionais**

http\_1: Acessibilidade do Brasil - <http://www.acessobrasil.org.br> Acesso em: 9/3/2007.

http\_2: programa acesso - <http://www.acesso.unic.pcm.gov.pt> Acesso em: 11/12/2006.

http\_3: Governo Eletrônico - <http://www.governoeletronico.gov.br> Acesso em: 05/1/2007.

http\_4: *DaSilva* - <http://www.daSilva.org.br/> Acesso em: 5/4/2007.

http\_5: Holden Comunicação - <http://www.holdencomunicacao.com> Acesso em: 6/4/2007.

http\_6: WAI - <http://www.w3.org/WAI> Acesso em: 13/12/2006.

http\_7: Instituto Benjamin Constant - <http://www.ibc.gov.br> Acesso em: 5/02/2006.

## Desenho de sistema de custos na administração pública

Lino Martins da Silva\*  
smartins@uninet.com.br

### Resumo

Muitos governos usam apenas as regras da lei para expressar a evidência contábil do patrimônio público. Mas os novos tempos exigem que a administração pública passe por constantes transformações, que exigem mudanças na forma de gerenciamento de recursos escassos e demandas crescentes. Neste sentido, o presente trabalho sugere a implantação de um sistema de custos a partir da identificação de barreiras para a compatibilização da estrutura orçamentária com a contabilidade pública, de tal forma que o método ABC possa ser colocado em prática.

**Palavras-chave:** *serviços públicos; custeio baseado em atividade; contabilidade governamental.*

### Resumen

Muchos gobiernos usan sólo las reglas de la ley para expresar la evidencia contable del patrimonio público. Pero los nuevos tiempos exigen que la administración pública pase por constantes transformaciones, que exigen cambios en la forma de gerencia de recursos escasos y demandas crecientes. En este sentido, este trabajo sugiere la implantación de un sistema de costes a partir de la identificación de barreras para la compatibilización de la estructura presupuestaria con la contabilidad pública, de tal forma que el método ABC pueda ser puesto en práctica.

**Palabras clave:** *servicios públicos, costo basado en actividad, contabilidad gubernamental*

### Abstract

Many governments use only rules of law to express the accounting documentation of public property. But these new times force public administration to undergo constant transformations, which require changes in the form of management of scarce resources in the face of growing demands. In this connection, this work suggests the implementation of a costing system based on the identification of barriers to making the budgetary structure compatible with public accounting so that the ABC method can be put into practice.

**Key words:** *public services, costing based on activity, governmental accounting*

---

\* Professor Adjunto do Mestrado em Contabilidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Controlador Geral do Município do Rio de Janeiro

Artigo recebido em 15/08/2007 e aceito em 14/09/2007

## Introdução

Os estudos sobre a implantação de uma contabilidade de custos no setor público revelam que muitos governos usam, apenas, as regras da lei para expressar a evidência contábil do patrimônio público. Os novos tempos, porém, demandam à administração pública transformações constantes que, por sua vez, exigem mudanças na forma de gerenciamento de recursos escassos e reivindicações crescentes. Este trabalho sugere a implantação de um sistema de custos a partir da identificação de barreiras para a compatibilização da estrutura orçamentária com a contabilidade pública, de tal forma que o método ABC possa ser colocado em prática.

## Relevância do tema

Muitos governantes têm enfrentado diversos problemas, entre os quais talvez o mais importante seja o denominado “stress fiscal”, decorrência do declínio das receitas orgânicas e do aumento das demandas por bens e serviços governamentais.

Por outro lado, cada vez mais os organismos financiadores exigem que o setor público, tanto em matéria orçamentária como contábil, tenha uma base mais racional para a tomada de decisões, especialmente em relação à distribuição dos recursos escassos para a consecução de uma série de objetivos sociais, além de manter sistemas de informação que permitam o fácil acesso e a compreensão dos atos de gestão por parte dos *stackholders*.<sup>1</sup>

Em que pese todo o esforço desenvolvido para atingir esse objetivo, com a melhoria contínua dos instrumentos de planejamento <sup>2</sup>, é preciso reconhecer que tanto por parte dos órgãos do Poder Legislativo como do Executivo ainda existe uma preocupação excessiva com o êxito das ações de governo no curto prazo. Isto acontece seja para gerar constrangimentos políticos com vistas à próxima eleição, seja em relação ao excesso de vinculações orçamentárias em que o mais importante é o cumprimento dos limites legais em detrimento da aplicação dos conceitos de custos ou, ainda, a existência de órgãos com bases locais, distritais ou regionais, em que pese a existência de estudos mostrando uma relação custo-benefício negativa e, portanto, o fato de ser desnecessária. Estes e muitos outros eventos são falsos argumentos para que os administradores deixem de programar um sistema de custos.

O exame destas questões mostra que é fácil compreender porque muitos órgãos públicos continuam atravessando crises financeiras endêmicas. Com frequência, preferem realizar operações de tesouraria que nada mais são do que uma transferência para gerações futuras da carga tributária de atividades presentes. Tal situação tem levado os governantes a um ciclo vicioso que se traduz em menos imposto e mais empréstimos.

Este artigo tem o propósito de fazer uma reflexão sobre ferramentas e tecnologias que podem ser utilizadas no sentido de viabilizar a melhora dos processos operacionais e, deste modo, mostrar formas de atender ao aumento das demandas sem, necessariamente, recorrer ao aumento dos recursos, seja por financiamento ou acréscimo da base tributária. Aliás, esta deveria ser uma justificativa preliminar e necessária à qual todos os governantes deveriam submeter-se, ao pretender resolver problemas de gestão financeira mediante aumento da base tributária ou negociação de empréstimos para cobertura momentânea da tesouraria.

### **A importância da contabilidade de custos para o setor público**

A existência da Contabilidade de Custos, analítica ou de gestão nas organizações públicas e privadas, é muito importante. Seus objetivos, segundo ALMEIDA (2000) podem ser assim resumidos:

“Elaboração de informação sobre o processo de custos, tanto os correspondentes às atividades internas como às funções, ou ainda aos serviços prestados ao exterior e aos investimentos realizados”;  
“Elaboração de informação para a análise e controle de gestão, com indicadores de eficácia ao alcance dos objetivos planejados e eficiência na utilização dos recursos”.

Um dos objetivos das entidades do setor público é a apresentação de informações analíticas sobre receitas, despesas, crédito público e resultados úteis para o processo de planejamento e tomada de decisões, tanto sob o aspecto político como em relação à gestão e ao controle.

Portanto, qualquer reflexão sobre a prática de sistema de custos na administração pública deve ser precedida do estudo das regras de negócio e de algumas características que o distingue das entidades privadas, entre as quais se destacam:

- a) as organizações públicas são basicamente entidades prestadoras de serviço, nas quais o custo não está relacionado a uma receita efetiva, uma vez que seu financiamento decorre em grande medida do recolhimento de impostos pagos pelos cidadãos que, por sua vez, não obtêm uma contrapartida individual e direta em produtos ou serviços;
- b) muitos dos *outputs* das ações desenvolvidas são intangíveis: conseqüentemente, apresentam dificuldades de avaliação.

Em que pese tais dificuldades, a Contabilidade de Custos é importante para o setor público na formação dos custos das atividades e programas, ao possibilitar o conhecimento sobre os efeitos econômicos do orçamento, tanto a curto como em longo prazo, com a produção de informações para o planejamento, o controle e a tomada de decisões.

A produção de informações para o planejamento é um fator importante a ser considerado na implantação da Contabilidade de Custos, bem como para o entendimento integral do processo e das etapas inter-relacionadas, que se iniciam com a definição de objetivos e terminam com a alocação dos recursos para que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

No que se refere ao controle, a Contabilidade de Custos pode resultar em um interessante instrumento de controle da economia, eficiência e eficácia no desenvolvimento das atividades dos entes públicos, por meio da determinação dos desvios produzidos, que deverão ser analisados com a devida cautela, pois não devemos esquecer a possibilidade de ocorrer a denominada ineficiência planificada que, paradoxalmente, pode ter origem exatamente na falta de uma Contabilidade de Custos.

A produção de informações para auxílio ao processo decisório, por sua vez, fará da Contabilidade de Custos o maior pilar de apoio para auxiliar os administradores nas seguintes ações:

- a) decidir entre produzir e prestar serviços ou terceirizar sua execução;
- b) calcular e justificar o valor das taxas e preços públicos a serem cobrados;
- c) facilitar a elaboração dos orçamentos;
- d) medir a eficiência, eficácia, economia, subatividades ou sobreatividades;
- e) fundamentar o valor dos bens produzidos pelo órgão para uso próprio ou bens de uso comum do povo;
- f) apoiar decisões sobre continuar responsável pela produção de determinado bem, serviço ou atividade ou entregar a entidades externas;
- g) facilitar informação a entidades financiadoras de produtos, serviços ou atividades;

- h) comparar custos de produtos ou serviços similares entre diferentes órgãos do setor público;
- i) determinar o valor pelo qual deve ser registrado contabilmente um ativo que está sendo produzido pela própria administração.

Para implantar uma Contabilidade de Custos que dê resposta para as diversas questões colocadas acima é necessário que os administradores públicos façam o reexame permanente de suas missões e identifiquem o processo de negócios. Com tais informações, a escolha entre as diversas opções recairá no sistema de custeamento ABC por ser o que melhor identifica as atividades relacionadas aos processos inerentes a um produto ou serviço, pois o próprio orçamento, segundo a ótica funcional e programática, já é concebido mediante a alocação dos recursos consumidos pelos projetos, atividades ou operações especiais<sup>3</sup>.

A utilização dos conceitos de custo nas entidades governamentais é importante para conhecer a formação dos custos das atividades, programas e projetos com a conseqüente contribuição para o conhecimento dos efeitos econômicos, financeiros e políticos sobre o cidadão.

É conveniente proceder à classificação de custos em relação ao volume de atividades, com o objetivo de poder analisar melhor qual a origem dos desvios produzidos ao final de cada período de apuração. Além disso, os desvios entre as quantidades inicialmente orçamentadas e as reais podem ter origem em múltiplos fatores, nem sempre relativos aos problemas gerenciais, como por exemplo:

- a) fatores políticos – alocação dos recursos segundo as prioridades;
- b) fatores econômicos e demográficos – os índices de desemprego e o aumento da população constituem fatores que ampliam a demanda de recursos públicos;
- c) fontes de recursos – limitações constitucionais ao poder de tributar que dificultam o aumento da base tributária.

É fundamental desenhar um sistema coerente de Contabilidade Governamental que leve em consideração as características internas e externas da entidade pública, de tal forma que facilite a alocação de recursos nas distintas atividades, bem como a apropriação dos custos.

Com o estudo de tais fatores, os gestores públicos poderão identificar a verdadeira ação dos responsáveis pela geração de custos e iniciar uma efetiva redução dos custos,



eliminando desperdícios e rompendo com a lógica perversa de que a equação financeira do Tesouro só pode ser movimentada pelo aumento da base tributária ou pela obtenção de empréstimos.

Os novos tempos de moeda estável revelam que a utilização das técnicas de custeamento permitirá que os administradores passem a focar a redução de custos como uma alternativa viável para o equilíbrio das contas públicas.

Apesar das inúmeras vantagens com a implantação de um sistema de custeamento com indicadores de gestão, no entanto, é preciso estudar as vinculações constitucionais para determinadas áreas, como educação e saúde, pois atualmente, face à inexistência de uma contabilidade de custos, é possível que os entes públicos estejam gastando cada vez mais recursos e diminuindo, a cada ano, as metas físicas.

Ao tratar das dificuldades de implantação de um sistema integrado de gerência com o propósito de avaliar os custos para o alcance das metas, SILVA (2004) esclarece:

“Sem dúvida, é mais fácil medir custos e benefícios que sejam sensíveis a uma avaliação do mercado do que medir os custos verdadeiros ou o verdadeiro valor dos efeitos mais intangíveis da atividade governamental que não está sujeita à avaliação do mercado”.

Que importa gastar, por exemplo, R\$ 500 milhões em educação para atender o percentual exigido pela Constituição se o número de estudantes pode estar diminuindo a cada ano e, mesmo os que saem da escola, não sabem ler nem contar adequadamente? De que vale aumentar as despesas com saúde se o número de pacientes atendidos diminui a cada exercício? Esta é uma situação que deve ser solucionada a partir da conscientização dos administradores para a implantação da Contabilidade de Custos.

### **Problemas para escola e implantação do método de custeio**

Tradicionalmente, os governantes têm deficiências no que se refere à precisão de informações quanto ao custo do fornecimento de serviços simples, seja um posto de saúde, uma escola ou uma delegacia de polícia. De modo geral, o sistema orçamentário torna disponível a natureza dos gastos (pessoal, material e serviços) e quanto cada um destes itens se refere às funções de governo (legislativa, administração, saúde, educação, transporte, segurança etc.), agrupando tais valores segundo a estrutura institucional (ministérios, unidades orçamentárias e unidades administrativas) e informando os

aumentos ou diminuições anuais. Não informa se os serviços específicos foram fornecidos de modo eficiente. Como decorrência, o governo e os cidadãos não conseguem avaliar se estão ou não fornecendo serviços do modo mais econômico e eficiente. A análise mais freqüente deste assunto mostrará que o setor público fornece produtos ou serviços que poderiam ser fornecidos pelo setor privado de modo mais barato e eficiente.

Acrescente-se a isso o fato de que mudanças, reformas e até mesmo dispositivos legais não têm sido capazes de produzir o conhecimento necessário sobre os custos dos serviços prestados à população. Por outro lado, os contribuintes estão demandando cada vez mais serviços face aos impostos que pagam. Enquanto isso, os órgãos responsáveis pela distribuição dos recursos via orçamento realizam cortes lineares pela falta de um sistema de decisão racional, fazendo com que os diversos setores do governo passem a receber cada vez menos recursos como participação no esforço comum para a redução dos gastos, com o objetivo de cumprir as metas de equilíbrio ou de superávit, em que pese continuarem a ser cobrados pela manutenção dos mesmos níveis de serviços públicos.

Não resta dúvida que, na maioria dos órgãos públicos, os administradores estão sempre às voltas com os aspectos financeiros e, de um modo geral, somente se preocupam com ele. Quando tratam dos déficits ou superávits, sua preocupação é apenas pelo aspecto monetário, sem levar em consideração os parâmetros físicos que serviram de base para a elaboração da proposta enviada ao Poder Legislativo para aprovação.

O exame atento do orçamento, porém, mostra uma série de autorizações e alocações de recursos para serem gastos em vários serviços anteriormente criados e em novos projetos propostos. A área de controle orçamentário trabalha diariamente com todos os demais componentes da organização pública para relatar aos dirigentes que os valores monetários previstos não foram excedidos ou que determinadas vinculações, como educação, estão sendo atendidas na forma da lei.

Esta prestação de contas permanente é fundamental para todos os tipos de entidades públicas, visto que o orçamento, no que se refere às despesas, é representado por um teto monetário autorizado e que somente pode ser ultrapassado nas condições determinadas pela própria lei, seja do orçamento ou outra qualquer.

De qualquer modo, tal relato assim efetuado constitui apenas uma exposição da movimentação global e financeira ocorrida, não permitindo a alocação das responsabilidades pela eficiência e pela eficácia. Se um determinado orçamento incluir, por exemplo, reparos e manutenção de edifícios no total de 2.100 unidades monetárias e se o montante despendido foi de 1.900 unidades monetárias, a informação contábil apresentará o assunto sob a ótica do controle global e indicará que o responsável atingiu o objetivo desejado, ou seja: não ultrapassar o orçamento aprovado e cumprir as metas estabelecidas. Mas se somente um terço do trabalho desejado foi realizado e o administrador, que deveria gastar 700, gastou efetivamente 1.900, isto indica falta de eficiência na realização dos gastos. Observando globalmente, teríamos:

**Tabela 1**  
**Comparação global entre a previsão e a realização**

PREVISTA	REALIZADA	VARIAÇÃO
2.100	1.900	200

Em unidades monetárias

Aparentemente, o administrador teria atendido ao princípio de que o teto orçamentário não foi ultrapassado e ainda teria gasto valor menor do que lhe foi autorizado, gerando, portanto, economia de recursos. A verdade, porém, como se demonstra a seguir, é bem diferente. Vejamos:

**Tabela 2**  
**Comparativo das metas previstas e realizadas com as respectivas variações**

META %	PREVISTO	META	REALIZADO	VARIAÇÃO	TIPO DE VARIAÇÃO Em unidades monetárias
100	2.100	1/3	1.900	(200)	TOTAL
100	2.100	1/3	(700)	(1.400)	VOLUME DE ATIVIDADE
100	-0-		1.200	1.200	ORÇAMENTO

Se um homem de negócios é menos eficiente do que seus concorrentes, ele pode sair da direção da empresa, ser demitido ou perder definitivamente o negócio. Se os seus custos de produção ou administração são baixos, ele pode vender seus produtos por preços também baixos. Por isso, qualquer organização comercial ou industrial guarda o detalhamento dos custos e despesas sob intensa vigilância, mediante a implantação de um sistema de custeamento, mesmo que de forma rudimentar. Mas no setor público, de um modo geral, não existe essa preocupação, pois a atividade governamental é diferente em dois aspectos fundamentais:

- a) é uma atividade que normalmente tem o monopólio dos serviços que presta (saúde, educação, transportes, justiça, meio ambiente, fiscalização e controle);
- b) normalmente, tem poder para aumentar os recursos, seja pela via tributária, seja pela via de empréstimos ou simples emissão de moeda.

Deste modo, o incentivo à eficiência por meio da competição e da geração de resultados positivos tem aplicação rara no âmbito governamental e essas características acabam criando barreiras que precisam ser resolvidas quando da implantação da Contabilidade de Custos.

Exatamente por isso é importante para as entidades públicas estabelecer padrões de eficiência e verificar, ao longo do tempo, se esses padrões são mantidos por intermédio de uma vigilância constante sobre o detalhamento dos custos e despesas e sua apropriação aos produtos e serviços.

O orçamento pode ser definido como a interpretação financeira do plano de governo e cumpre o objetivo de tornar realidade as políticas do governante. O orçamento tem sido entendido, muitas vezes, como um plano para gastar o dinheiro que é arrecadado, sem preocupação com a economia, a eficiência e a eficácia.

Por outro lado, o controle orçamentário tem como objetivo básico servir de ferramenta pela qual os dirigentes obtêm relatos precisos sobre a adesão dos funcionários às políticas traçadas. A contínua comparação dos resultados atuais com os resultados estimados assegura conhecer se a apropriação dos recursos está sendo feita segundo o cronograma estabelecido e, mais que isso, fornecer a base para futuras revisões.

Diversos estudos têm sido realizados para identificar qual ou quais os métodos de custeio a serem aplicados no setor público. O assunto foi estudado por VILLELA (2007), que conclui pela existência de diversos métodos de custeio que podem ter aplicação no setor público, entre os quais destaca os que seguem.

Método de Custeio	Conceito básico (Resumo)	Aplicável ao serviço público	Por quê
Contabilidade de ganhos (Teoria das Restrições)	Teoria composta de um processo de aprimoramento contínuo a ser aplicado nos processos de produção por meio de um raciocínio que identifique e busque sempre melhorar a restrição do sistema.	Não	Despreza os custos fixos; atém-se apenas à matéria-prima; tem como foco os ganhos que, na administração pública, em certas circunstâncias, são intangíveis.
Custeio Direto ou Variável	É o que somente aloca os custos variáveis, ficando os fixos separados e considerados como despesas do período.	Não	Não leva em consideração os custos fixos como custos da atividade produtiva e sim do período analisado; tem como foco o cálculo da margem de contribuição.
Custeio por Absorção	Apropriação de todos os custos de produção aos bens e serviços produzidos.	Sim	Tem aplicação gerencial e, exceto com relação a itens não monetários como depreciação, amortização e exaustão, pode ser compatibilizado com o orçamento anual, embora exista dificuldade no rateio dos custos indiretos.
Custeio Baseado em Atividades	É o método que primeiro rastreia os custos para as atividades e, em seguida, para os produtos e outros objetos de custo.	Sim	Não segrega custos e despesas, mas separa as atividades que agregam valor das que não adicionam valor aos produtos ou serviços.
Custeio Pleno (RKW)	Trata do custeio pleno com a apropriação de todos os custos de produção e de todas as outras despesas.	Sim	Na administração pública não existe, em princípio, a segregação de ambiente de produção e de distribuição e vendas; sendo atividade sem fins lucrativos, não tem muito sentido segregar custos de despesas.

O quadro acima mostra que os métodos de Custeio por Absorção, Custeio Baseado em Atividades e Custeio Pleno são os que, em princípio, têm aplicabilidade no setor público. Mas, partindo da premissa de que os administradores precisam detalhar as atividades que agregam valor, o custeamento ABC tem sido o que apresenta melhores resultados no setor público, por fazer uma separação nítida das atividades que não geram valor e que, na lição de BRIMSON (1996), adicionam custos desnecessários

aos produtos ou serviços, por resultarem gastos de tempo, dinheiro e recursos sem contrapartida de lucro.

A opção pelo sistema de custeio ABC pressupõe que os governos tenham certas características representativas identificadoras de uma atitude pró-ativa para sua implantação. São fatores cuja existência permite afirmar que a introdução do custeio ABC irá impactar positivamente aquela organização. Assim, se algumas das características abaixo existissem, certamente os governos se beneficiariam com a implantação do Custeio Baseado em Atividades. Tais fatores são os seguintes:

- a) desejo ou necessidade de redução de desperdícios dentro da organização (por exemplo, excessivo número de veículos sem uso ou veículos especiais);
- b) interesse em aumentar a produtividade de produtos e serviços (por exemplo, aumentando o número de empregados produtivos por hora para mais claramente equacionar o excesso disponível de horas);
- c) compromisso para evidenciar contabilmente as responsabilidades com o entendimento completo dos serviços e respectivos custos (por exemplo, maximizar compromissos para com os cidadãos);
- d) confronto dos preços praticados pelo setor público com os preços e ofertas do setor privado que estejam substancialmente abaixo de seus próprios preços (por exemplo, avaliar os salários pagos aos servidores);
- e) necessidade de documentar e justificar a cobrança de preços e tarifas para certos serviços e produtos (por exemplo, tarifa de permissão de uso);
- f) intenção de implantar o orçamento de desempenho;
- g) projeto de implantação de sistema de pagamento pelo desempenho de servidores.

O desenvolvimento da capacidade para aplicar o ABC requer técnicas combinadas para envolver os governantes. A melhor abordagem na implantação do sistema é identificar uma área alvo (piloto) e iniciar a implementação dos princípios do ABC nessa área. Isto dará ao governante a oportunidade de avaliar o sucesso do sistema, enquanto simultaneamente o próprio setor vai tendo melhor entendimento sobre o método.

Muitos fatores devem ser considerados quando é feita a escolha do órgão, departamento ou setor onde o ABC será implantado. Isto inclui:

- a) Disposição da direção para comprometer recursos adequados para o projeto. Em particular, o governante deve devotar um esforço especial para o ABC.
- b) Existência de informações precisas sobre os custos diretos. Os responsáveis pelo projeto iniciariam relacionando departamentos governamentais com melhor organização e, por consequência, maior precisão nos registros dos custos e despesas.

- c) Departamentos que cobram preços ou tarifas sobre produtos ou serviços que prestam. A equipe responsável deve focalizar nos departamentos que cobram pelos serviços. Estes departamentos deveriam implementar imediatamente o ABC para rever a estrutura desses preços e verificar se é pertinente uma comparação com o custo dos serviços identificados pelo ABC.
- d) Departamentos governamentais têm atividades facilmente relacionadas ao público em geral. O grupo responsável pelo projeto deve focalizar os departamentos que fornecem serviços identificados pelo público como aqueles que afetam a sua vida diária, como é o caso da coleta de lixo, do controle de trânsito ou das creches comunitárias onde as mães deixam seus filhos para ir trabalhar.
- e) O reconhecimento da necessidade de maior precisão nos custos dos serviços e produtos. O departamento governamental que identificar essa necessidade seria automaticamente selecionado para evidenciar o impacto que ABC produziria nesse departamento.

### **Necessidade de articulação do orçamento com a contabilidade**

SILVA (1997) esclarece que a articulação entre orçamento e contabilidade somente será possível, na medida em que a contabilidade governamental mantiver coerência entre a nomenclatura contábil (ativo, passivo, receita e despesa) e a estrutura do orçamento (receitas, despesas e crédito público), de tal modo que possibilite a comparabilidade dos registros contábeis com a movimentação orçamentária.

A integração dos procedimentos contábeis com a execução orçamentária deve levar em conta a aplicação do princípio da competência, para as despesas, e da realização, para as receitas. Não basta a classificação apenas pelo aspecto financeiro, mas principalmente pela finalidade das despesas, visto que alguns projetos e atividades acumulam parcelas de gastos que não deveriam -- no momento da sua ocorrência orçamentária e financeira -- integrar o resultado do exercício, por se referirem a vários períodos, processos ou atividades. O seu custo, portanto, deveria ser distribuído por mais de um período.

A contabilidade governamental só reconhece os gastos pelo aspecto financeiro considerando que os mesmos diminuem as disponibilidades ou aumentam o passivo. O aspecto econômico é enfocado pela rígida classificação em despesas correntes e de capital, que pouco contribuem para a melhoria do sistema de informações gerenciais e de custos.

Observada sob o enfoque de custos, verifica-se que a classificação atual das despesas dificulta a geração de informações de custos dos produtos ou serviços. Não fornece

os elementos necessários para identificar os gastos de consumo imediato e aqueles que devem constituir elementos do ativo e nem aprecia a pertinência de um custo em relação aos recursos que consome e nem às atividades que são inerentes.

### Os fundamentos do ABC

OSTRENGA (1993) faz referência aos estudos de MILLER e VOLLMANN (1993) que, em artigo intitulado "A fábrica oculta", forneceram um conceito inovador do que posteriormente veio a ser o custeio baseado em atividades e abriram caminho para a discussão sobre a busca de um melhor entendimento dos fatores que geram os custos indiretos e como eles devem ser tratados. Na pesquisa, os autores chegaram a duas importantes conclusões:

- a) O problema dos custos indiretos não é um fenômeno cíclico. Com novos investimentos sendo feitos na automação de processos, é natural que se elevem cada vez mais os gastos de suporte a essas operações.
- b) A etapa crítica no controle dos custos indiretos está no desenvolvimento de um modelo que relacione esses custos "às forças por trás deles".

Grande parte dos custos indiretos se enquadraria nas chamadas "categorias de transação":

- a) transações de logística: encomendam, executam e confirmam os materiais de um local para outro;
- b) transações de equilíbrio: garantem que os suprimentos de materiais, mão de obra e capacidade sejam iguais à demanda;
- c) transações de qualidade: vão muito além daquilo que consideramos normalmente como sendo controle de qualidade, engenharia indireta e provisionamento e incluem a identificação e a comunicação de especificações, a garantia de que outras transações ocorreram como deveriam e o desenvolvimento e registro de dados relevantes;
- d) transações de mudanças: atualizam sistemas básicos de informações e controle de produção para acomodar mudanças em projetos, programações, roteiros, padrões, especificações e relações de materiais.

O ABC parte do entendimento de que as entidades são formadas por um emaranhado de atividades conectadas umas às outras, em uma estrutura que é responsável por tudo o que acontece dentro da organização. E é na execução dessas atividades que se encontram as explicações de como foram consumidos os recursos que vão dar origem a um produto ou serviço. O sistema ABC, na lição de DOYLE



(1999), começa com uma verificação horizontal da organização para se identificar a completa cadeia de recursos, atividades e tarefas, a fim de produzir um produto ou prestar um serviço.

Em uma metodologia de custeio baseada em volume, existem dois estágios de alocação:

- a) no primeiro estágio, os custos são atribuídos aos centros de custos, que
- b) em seguida, são rateados às unidades produzidas (segundo estágio).

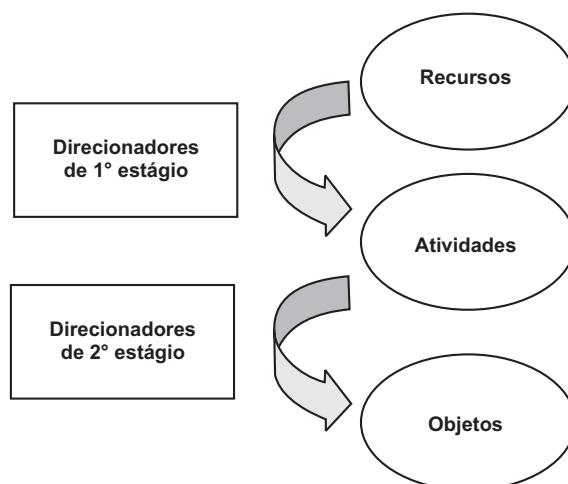
O fato de estas metodologias utilizarem como base de rateio o volume faz com que os custos indiretos, que não possuem relação com a métrica utilizada para distribuição, distorçam os custos dos produtos ou serviços.

A metodologia ABC, como as tradicionais, também apresenta dois estágios de alocação:

- a) no primeiro estágio, os recursos são distribuídos entre as atividades que consumiram esses recursos ou que só ocorreram graças à existência dos mesmos;
- b) no segundo estágio, o custo das atividades é distribuído entre os diversos produtos ou serviços, na proporção do que eles necessitaram de cada uma das atividades.

Para que essa alocação seja possível, são utilizados os direcionadores de custo de primeiro estágio (direcionadores de recursos) e de segundo estágio (direcionadores de atividades), conforme pode ser observado no quadro a seguir:

**Figura 1**  
**Estágios para alocação dos custos ABC**



As principais diferenças entre essas metodologias são:

- a) Os custos no ABC são concentrados nas atividades ou centros de atividades e não em centros de custos, como acontece no custeio tradicional.
- b) Os direcionadores de custos, utilizados para atribuir os custos das atividades aos produtos ou serviços, possuem uma relação mais clara sobre por que o custo ocorreu e para que, ao contrário do que acontece na metodologia tradicional.

A Contabilidade por Atividades é um processo de acumulação e rastreamento dos custos e de dados de desempenho para as atividades da entidade, permitindo a comparação dos resultados reais com o custo planejado, a fim de que se proceda a medidas corretivas, se necessário. A Contabilidade por Atividades, segundo BRINSON (1996), é uma abordagem para gerenciamento de custos que divide a empresa em atividades. Uma atividade descreve o que uma organização faz – a forma como o tempo é gasto e os produtos do processo. A principal função de uma atividade é converter recursos (material, mão-de-obra e tecnologia) em produtos / serviços. A Contabilidade por Atividades identifica as atividades desenvolvidas em uma empresa e determina seu custo e desempenho (tempo e qualidade).

Na abordagem da Contabilidade por Atividades, o gerenciamento dos custos vê a entidade como um conjunto de atividades. Uma atividade descreve o que a empresa faz, a maneira pela qual os recursos (material, mão-de-obra, tecnologia) são transformados em produtos ou serviços. A metodologia pode ser resumida em grandes etapas:

- a) levantamento das atividades;
- b) levantamento dos recursos consumidos;
- c) identificação dos direcionadores de custos e custeio das atividades (relacionamento entre atividades e recursos);
- d) custeio dos objetos e processos de negócio; e
- e) identificação de medidas de desempenho.

## Conclusão

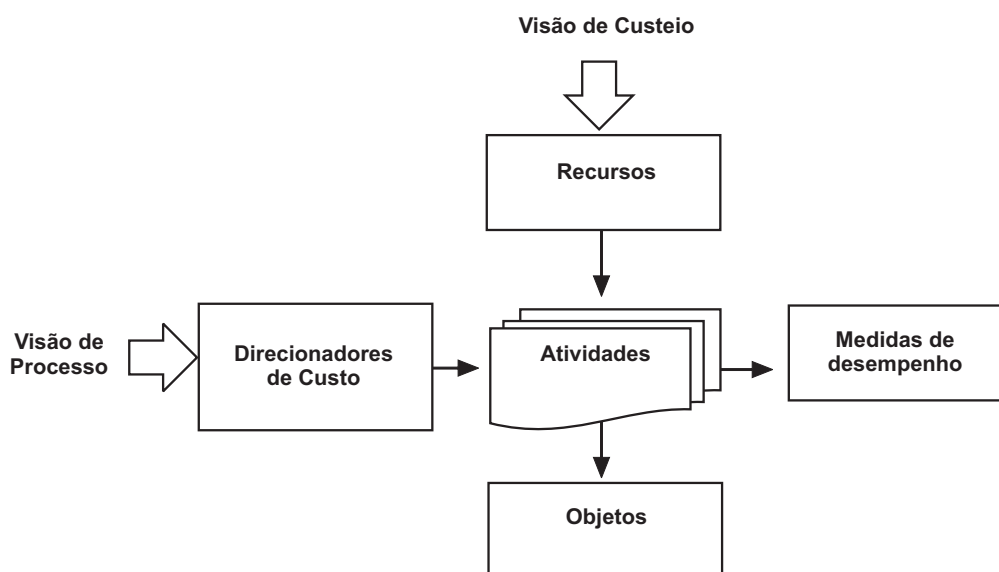
A metodologia ABC sustenta que os recursos são consumidos pelas atividades e estas, por sua vez, são resultantes da demanda dos produtos ou serviços que a organização oferece aos seus clientes. Os direcionadores de custo funcionam como indicadores da relação causal entre a execução de uma atividade e o consumo de um

recurso (direcionadores de primeiro estágio), bem como representam a relação entre a prestação de um serviço e a necessidade da execução de certas atividades para que isso seja possível.

Os “rateios” de custo com base em volumes realizados pelas metodologias tradicionais são substituídos no ABC por um emaranhado de direcionadores de custeio. Enquanto a metodologia tradicional relaciona a maioria dos custos indiretos a uma única base de rateio, o método ABC cria tantos direcionadores quantos forem necessários para melhor explicar a relação entre os produtos e o consumo de recursos (rastreamento).

O relacionamento entre os elementos que formam o ABC permite a observação do resultado sob dois aspectos: a visão do custeio (vertical) e a visão do processo (horizontal), conforme a Figura 2.

**Figura 2**  
**Visão de Custeio e Visão do Processo**



A visão vertical permite responder às três perguntas básicas: o que foi gasto, como foi gasto e para que foi gasto. Já a visão do processo é o relacionamento horizontal entre os fatores que compõem o método ABC. As informações geradas na visão de processo não são de natureza financeira. Os direcionadores de custeio funcionam como indicadores da causa que originou a execução das atividades. Análises sobre aspectos negativos da existência dos direcionadores podem ser importantes na busca de melhores resultados no que se refere à eficiência na utilização dos recursos.

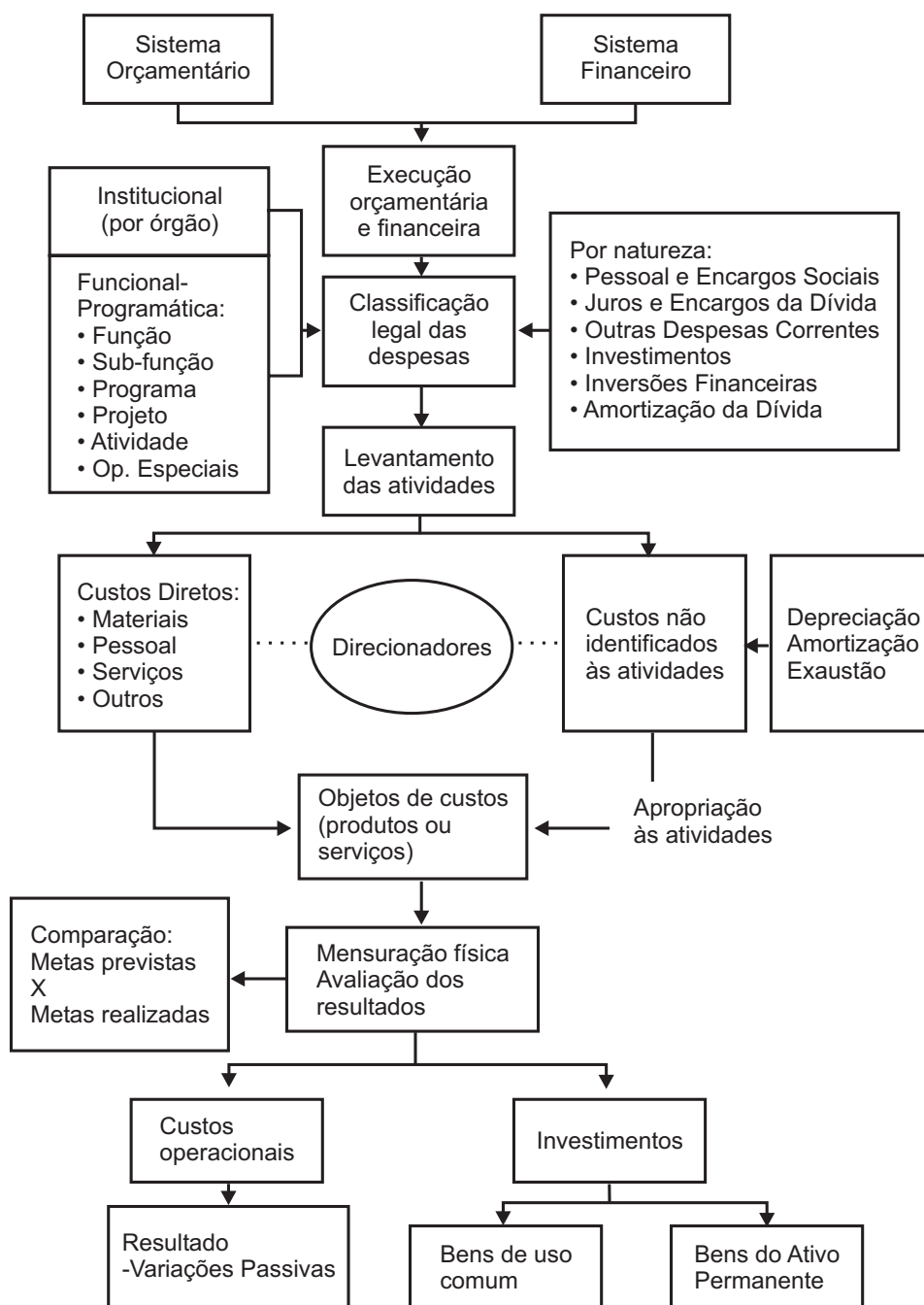
Além disso, a visão horizontal do método ABC incorpora o conceito dos indicadores de desempenho. Os indicadores funcionam como medidores da execução das atividades comparadas a padrões pré-estabelecidos ou com atividades realizadas por outras áreas da organização pública ou mesmo com atividades realizadas por entidades congêneres representadas por outras esferas estaduais ou municipais (*benchmarking*).

Os indicadores de desempenho podem ser utilizados para medir a qualidade dos produtos ou serviços, bem como podem indicar a satisfação dos usuários. A análise desses indicadores leva ao aperfeiçoamento de equipamentos e procedimentos (atividades e processos) para melhor atender a esses mesmos usuários. Além de indicar a eficiência na utilização dos recursos, responde às seguintes questões:

- a) Como estamos fazendo?
- b) Por que estamos fazendo?
- c) Como podemos melhorar?

Na administração pública, conforme já foi observado, existe grande dificuldade para implantar qualquer sistema de acumulação de custos que conjugue a classificação das despesas constante do orçamento (institucional, funcional programática e por natureza), de utilização obrigatória nos entes públicos, com a implementação do sistema de custos ABC. Entretanto, o estudo do sistema orçamentário e da metodologia do sistema ABC deve levar ao desenho de um fluxo de informações para a obtenção do custo sem o abandono da classificação legal das despesas atualmente vigente, conforme pode ser observado na Figura 3, a seguir:

**Figura 3**  
**Fluxo de Informações**



O estudo do método ABC permite dizer que existe um consenso quanto à sua contribuição para uma melhor apropriação dos custos indiretos, facilita a redução dos custos e produz ampla informação para o planejamento estratégico das organizações.

No âmbito do setor público, o custeamento baseado em atividades é importante para as organizações que tenham todos ou alguns dos seguintes atributos:

- a) altos custos indiretos;
- b) pessoal com pouca confiança nas informações de custos produzidas;
- c) ampla diversificação das atividades operacionais;
- d) ampla linha de produtos e serviços prestados;
- e) variações significativas em volume dos lotes de produção;
- f) mudanças nas atividades através do tempo, não refletidas no sistema contábil.

De todo o modo, é de supor que a nova tecnologia em matéria de informação produzirá refinamentos nos sistemas de custo. No mínimo, se pode esperar uma melhor aplicação dos custos indiretos e, no máximo, um uso intensivo do custo baseado em atividades.

## Notas

<sup>1</sup> Entende-se aqui *stackholders* como todos aqueles afetados ou que têm, direta ou indiretamente, influência sobre os requisitos para um sistema (clientes, usuários, desenvolvedores, gerentes, para citar alguns).

<sup>2</sup> No Brasil, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual.

<sup>3</sup> Projeto é o instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Atividade é o instrumento de programação que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção de ações continuadas do governo. Operações especiais correspondem a despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e, assim, não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, José Rui Nunes. *Contabilidade de Custos para Autarquias Locais*. Porto: Vida Econômica, 2000.
- BRIMSON, James. *Contabilidade por atividades: uma abordagem de custeio baseado em atividades*. [Tradução Antonio T.G. Carneiro]. São Paulo: Atlas, 1996.
- DOYLE, David. *Controlo de Custos, um guia estratégico*. [Tradução Maria Teresa da Costa Pinto Pereira]. Lisboa: CETOP, 1999.
- KAPLAN, Robert S. & JOHNSON, H. Thomas. A Relevância da Contabilidade de Custos [2ªed., tradução Ivo Korytowsky]. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- OSTRENGA, Michael R. *Guia Ernst & Young para Gestão Total dos Custos* [Tradução Nivaldo Montingelli Jr]. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- SILVA, Lino Martins. *Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custeamento na administração pública* (Tese de Livre Docência, 1997).
- \_\_\_\_\_. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo* [7ª ed.]. São Paulo: Atlas, 2004.

# Análise de indicadores de custos na Prefeitura do Rio de Janeiro: o caso da Empresa Municipal de Vigilância

Geraldo de Abreu Junior\*  
gdeabreu.cgm@pcrj.rj.gov.br

## Resumo

A administração pública precisa fazer uso de instrumentos que a auxiliem a tomar decisões e gerenciar seus projetos. Um sistema de custos, similar ao que é utilizado na iniciativa privada, respeitadas suas devidas características, representa alternativa viável para um gerenciamento mais racional dos gastos governamentais. O objetivo deste trabalho é apresentar o projeto de implementação do sistema de custos da Empresa Municipal de Vigilância e demonstrar como esta ferramenta pode prover o administrador público de indicadores gerenciais necessários aos processos de controle e de tomada de decisão quanto à otimização do uso dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** *Guarda municipal, sistema de custos, gastos governamentais*

## Resumen

La administración pública necesita utilizar instrumentos que la auxilien en la toma de decisiones y en el gerenciamiento de sus proyectos. Un sistema de costes, similar a lo que es utilizado en la iniciativa privada, respetadas sus características, representa una alternativa viable para proporcionar una gestión más racional de los gastos gubernamentales. El objetivo de este trabajo es presentar el proyecto de implementación del sistema de costes de la Empresa Municipal de Vigilancia y demostrar como esta herramienta puede proveer el administrador público de indicadores gerenciales necesarios a los procesos de control y toma de decisión cuanto a la optimización del uso de los recursos públicos.

**Palabras clave:** *Guarda municipal, sistema de costes, gastos gubernamentales*

## Abstract

Public administration needs to make use of instruments which help it to make decisions and to manage its projects. A costing system similar to that which is utilized in private enterprise, taking into account its special characteristics, represents a feasible alternative for a more rational management of governmental expenditures. This work's objective is to present the project for implementation of the *Empresa Municipal de Vigilância* (Municipal Police Force) costing system and demonstrate how this tool can provide the public administrator with managerial indicators necessary for the control and decision-making processes aiming at optimization of the use of public funds.

**Key words:** *Municipal police, costing system, governmental expenditures*

---

\* Coordenador de Estudos e Análise de Custos da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com especialização nas áreas de Administração Pública (FGV) e de Informática (Universidade de Norwich – Inglaterra).

Artigo recebido em 29/09/2007 e aceito em 20/10/2007



## Introdução

A Administração Pública surge da necessidade que o Estado possui de ser organizado, planejado, administrado e financiado para atingir seu principal objetivo: a prestação de serviços públicos à sociedade.

A Contabilidade Pública, ramo da Ciência Contábil aplicado à Administração Pública, fundamenta-se na Lei nº 4.320/64 e no Decreto-Lei nº 200/67 e presta-se a atender aos seus dispositivos, mas, certamente, não apresenta a capacidade de identificar o impacto que a realização de um investimento causa no custeio.

No Brasil, a redução contínua dos recursos por conta do aumento do endividamento público tem feito com que os administradores públicos busquem melhores formas de gerir os recursos arrecadados para atender as demandas da sociedade. Uma das alternativas têm sido os estudos sobre o gerenciamento dos gastos governamentais, através da implementação de sistemas de custeamento nas contas públicas.

Como consequência dessas questões, em 1995, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM/RJ) formou um grupo de estudos, no intuito de desenvolver novas ferramentas de controle interno que permitissem elaborar indicadores gerenciais a respeito dos custos dos serviços prestados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Neste contexto, no ano 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos principais fundamentos são o planejamento, o controle, a redução dos gastos e a transparência da gestão pública. E, para que a Administração Pública atinja estes objetivos, a referida lei complementar aborda, em um de seus dispositivos, a criação de um sistema que seja capaz de avaliar a gestão, baseado na administração de seus custos.

Hoje, a CGM/RJ trabalha com o Sistema de Informações Gerenciais que, para os gestores, é um importante instrumento de acompanhamento da Execução Orçamentária por Órgãos, Funções de Governo, Naturezas de Despesas e Rubricas, entre outros. Entretanto, a preocupação da CGM/RJ com a eficácia, eficiência e economicidade das ações governamentais conduziu ao aperfeiçoamento deste sistema de maneira que ele pudesse mensurar os custos dos serviços colocados à disposição da população do Município do Rio de Janeiro.

Este trabalho inicia-se com um breve resumo sobre a contabilidade de custos e os métodos de custeamento mais usados por empresas no Brasil. Na terceira parte, são abordadas a realidade, as dificuldades e a importância de se adotar um sistema de custos no setor público brasileiro. Na quarta seção, são apresentados a estrutura e o funcionamento do Sistema de Custos da Empresa Municipal de Vigilância do Município do Rio de Janeiro; na quinta, são apresentados os indicadores gerenciais de custos elaborados a partir da implantação do Sistema de Custos na EMV; finalmente, na última seção, são feitas as considerações finais sobre a viabilidade de implantação de um sistema de custos no setor público e sua capacidade de fornecer dados capazes de auxiliar a Administração Pública nos processos de controle e tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos públicos.

### **A contabilidade de custos e seus métodos de custeamento**

Denominam-se custos os recursos necessários à produção de bens ou serviços. A Contabilidade de Custos, quanto à provedora de informações, refere-se:

“As atividades de coleta e fornecimento de informações para as necessidades de tomada de decisão de todos os tipos, desde as relacionadas com as operações repetitivas até as de natureza estratégica, não repetitivas, e ainda ajuda na formulação das principais políticas das organizações” (HORNGREN, 1996, p.19, *apud* LEONE).

Este conceito mostra o quão importante é a utilização da Contabilidade de Custos para a gestão de custos. Isto é, com as informações dos custos, pode-se administrar os gastos, planejar e controlar os rumos de uma entidade, permitindo que se estudem as melhores alternativas que a conduzirão aos objetivos traçados pela administração.

Na administração pública, segundo Slomski (2001), são destacados três métodos de custos que podem ser utilizados na área governamental:

- 1) *Custeio por Absorção*: os custos fixos e os custos variáveis são atribuídos ao produto ou serviço e nenhuma atenção particular é dada para a classificação de custos como fixos ou variáveis.
- 2) *Custeio Direto ou Variável*: engloba apenas os custos que variam diretamente com o volume, materiais diretos, mão-de-obra direta e custos indiretos variáveis.
- 3) *Custeio ABC*: sistema que analisa os custos, rastreando os gastos de uma empresa para analisar e monitorar as diversas rotas de consumo dos recursos.

Como a finalidade da Administração Pública é a prestação de serviços à população em geral, faz-se necessário o estudo de apuração dos custos em empresas prestadoras de serviços.

Segundo Atiknson *et al.* (2000), “o verdadeiro produto de uma empresa que presta serviços é sempre difícil de avaliar por que representa um produto menos tangível de avaliação que os das operações industriais”.

Embora o estudo de apuração de custos seja muito mais abordado nas indústrias, segundo Perez Júnior *et al.* (1999, p.115), “é possível a implantação, nas prestadoras de serviços, das ferramentas da contabilidade gerencial (...)”.

### **Dificuldades, realidades e importância de um sistema de custos no setor público**

Diferentemente do setor público, o setor privado apresenta uma vasta experiência com sistemas que apuram os custos das suas atividades e produtos. No mercado, não existe qualquer metodologia desenvolvida ou disponível, para a área pública, que permita um suporte de especialistas que possam ser contratados através de consultoria.

“Um dos problemas do setor público brasileiro estaria numa prática gerencial alicerçada em bases hierárquicas e departamentalizada que gera lentidão e serviços que não satisfazem a população”. (AFONSO, 2000, p. 661)

Atualmente, a análise existente sobre o consumo de recursos nas atividades e serviços oferecidos pelo Estado não tem avançado em resultados, pois se baseia no orçamento, e sua classificação, em atividades e projetos.

“O orçamento busca conciliar a necessidade de realizações com os escassos recursos existentes. Isto implica afirmar que o setor público é limitado em suas ações”. (GIACOMONI, 2002)

Como os administradores públicos estão preocupados com a dotação orçamentária de suas pastas, não conseguem perceber que, na maioria das vezes, a base de um bom planejamento orçamentário deve passar, necessariamente, pelos indicadores de custos de seus serviços, pelo menos no que diz respeito ao custeio. Sem essa percepção, a cultura de custos na administração pública é praticamente inexistente.

“A classificação das despesas, como ela está hoje estruturada, não tem comprometimento com as metas físicas atingidas (...), o que dificulta sobretudo a instalação de um sistema de custeamento” (SILVA, 1998, p. 438).

O que não deve ser esquecido é que a função do Estado é promover o bem-estar social, o que influenciará no sucesso ou não de definir os custos em unidades de serviços públicos oferecidos. Isto porque surge como resultado final um item subjetivo, que é o bem-estar da sociedade.

“Quanto mais complexa a organização pública ou privada, mais difícil é a implantação de tal sistema. Mas, geralmente, quanto mais complexa, mais problemas e ineficiências a instituição possui” (AFONSO, 2000, p.653).

A dificuldade demonstra que um sistema de custeio é tão importante quanto a própria possibilidade de continuidade do Estado. A implantação de um sistema de custeio proverá os gestores públicos de condições de utilizá-los para reduzir os custos da “máquina pública”, reduzir tributos, fornecer transparência e eficiência da aplicação dos recursos públicos.

“A utilização dos conceitos de custo nas entidades governamentais é importante para conhecer a formação dos custos das atividades, programas e projetos. Com a conseqüente contribuição para o conhecimento dos efeitos econômicos, financeiros e políticos sobre o cidadão, e, ainda, para servir de instrumento de gestão, facilitando o planejamento estratégico, a tomada de decisões e o controle” (SILVA, 1999).

O autor ainda complementa:

“Com a utilização do sistema de custos na atividade pública, poderá se ter um direcionamento mais eficaz dos recursos. Assim poderá se obter uma redução de custos e conseqüentemente uma alternativa viável para o equilíbrio das contas públicas” (SILVA, 1999).

Demonstrar a comparação entre os valores orçados e os gastos também é necessário, segundo Afonso:

“Avaliar os custos dos serviços oferecidos à população, através de um sistema de custos que integrará o planejamento, orçamento, controle e chegará à própria tomada de decisões. Conseqüentemente, os recursos escassos poderão ser melhor aplicados na prestação dos serviços públicos” (AFONSO, 2000).

É de suma importância que itens que compõem os gastos públicos sejam acessíveis e conhecidos por todos os interessados:

“É preciso que se conheça e divulgue amplamente (em nome do princípio da publicidade e da transparência) o ‘perfil’ dos dispêndios processados pela Administração; a participação de cada elemento, de cada item no conjunto dos gastos públicos. Isto não apenas como imprescindível instrumento de gestão e planejamento, mas também para permitir o necessário controle por parte dos Parlamentos, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, dos cidadãos e das organizações” (MIOLA, 2003).

Sabe-se que o objetivo do setor privado é a obtenção de lucro. No setor público, é diferente. O interesse pelo controle dos custos estaria no conhecimento da capacidade do administrador público em gerir os recursos disponíveis. Qual o benefício que a sociedade poderia obter ao ter acesso e conhecimento da aplicação dos recursos públicos, através da utilização de um sistema de custos?

“Somente com uma contabilidade de custos, utilizada como ferramenta de auxílio à gerência, é possível informar o cidadão sobre a satisfação detalhada das suas necessidades, visto que a informação sobre o montante gasto em educação, saúde, transportes ou saneamento não tem para ele qualquer utilidade prática, por não permitir o esclarecimento sobre o aspecto qualitativo das ações governamentais” (SILVA, 1999, p. 48).

E para o administrador público? A implantação de um sistema de custos propiciará ao gestor público condições de um planejamento, com base em números que refletem melhor a realidade, quanto às necessidades da população.

### **Estrutura do sistema de custos da Empresa Municipal de Vigilância**

A grande dificuldade encontrada pela equipe de custos foi elaborar um sistema compatível com a linguagem da Contabilidade Pública. Os sistemas corporativos existentes foram construídos para atender, isoladamente, determinadas ações ou programas governamentais, e a flexibilidade dos mesmos está vinculada às necessidades de um grupo de usuários. Conseqüentemente, não há uma padronização para toda a Prefeitura. Então, adotou-se a integração dos grandes sistemas corporativos, respeitando-se o conceito abordado no Sistema Contábil (FINCON) e a codificação institucional do banco de dados do Sistema de Codificação Institucional. Desta forma,

o Sistema de Informações Gerenciais - SIG, do qual o Sistema de Custos da Empresa Municipal de Vigilância faz parte, contempla dados corporativos: Contábil (FINCON), Folha de Pagamento (ERGON E RHUPAG), Codificação Institucional (SICI) e Gêneros Alimentícios (SISGEN).

### ***Metodologia de apuração dos custos da atividade da Empresa Municipal de Vigilância Finalidade da EMV***

Criada em março de 1993 pela Prefeitura do Rio para proteger todo cidadão, a Guarda Municipal do Rio de Janeiro atua no patrulhamento diário da cidade, mantendo ações direcionadas no trânsito, em escolas, praias, meio ambiente, controle urbano e turismo. Em contato direto com a população, a GM-Rio desenvolve também frentes comunitárias e sociais, muitas delas em parceria com diversos órgãos públicos.

### ***Áreas de atuação da EMV***

Para facilitar o gerenciamento das operações (missões) da Empresa Municipal de Vigilância, o município do Rio de Janeiro está subdividido em 15 Inspetorias, cada qual abrangendo um determinado grupo de bairros, e nove Grupamentos Especiais. Uniformizada e desarmada, a GM-Rio tem mais de 5 mil guardas – é hoje a maior corporação deste tipo no Brasil.

As informações de custos estão apresentadas com base nas missões executadas e na quantidade de efetivos utilizada em cada uma das inspetorias e dos grupamentos especiais da Guarda Municipal.

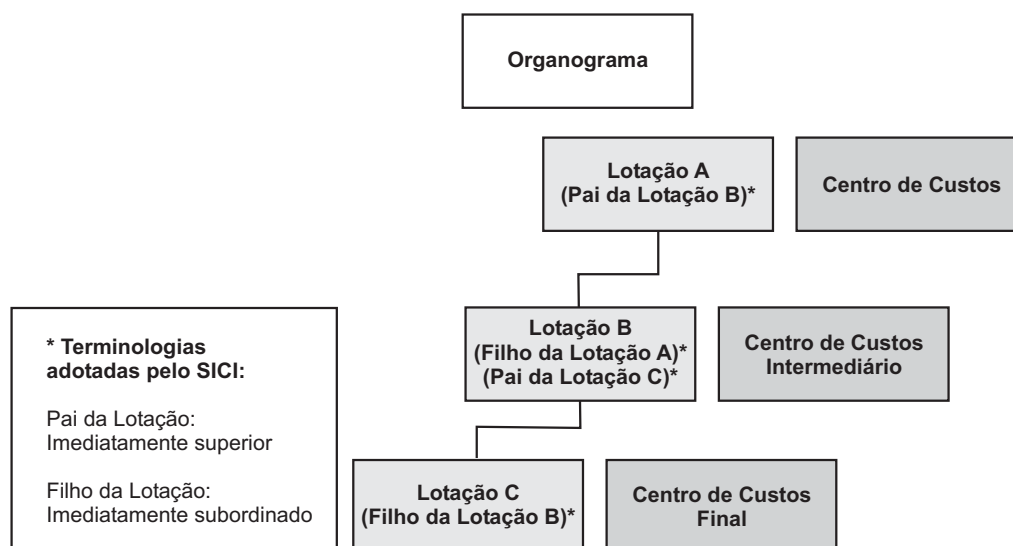
### ***Metodologia de apuração de custos da EMV***

- Primeiro Passo: Análise da Estrutura Organizacional da EMV

Na base de dados do Módulo de Custos, existe uma tabela denominada “Centros de Custos”, a qual compõe a estrutura de apuração do Cubo de Custos. Nesta tabela, é possível identificar todos os departamentos de uma Entidade / Secretaria e suas respectivas relações de subordinação com as demais unidades administrativas.

A partir da Tabela Centros de Custos, pode-se observar que existem, basicamente, três níveis hierárquicos de centros de custos, a saber:

**Figura 1**  
**Níveis Hierárquicos dos Centros de Custos**



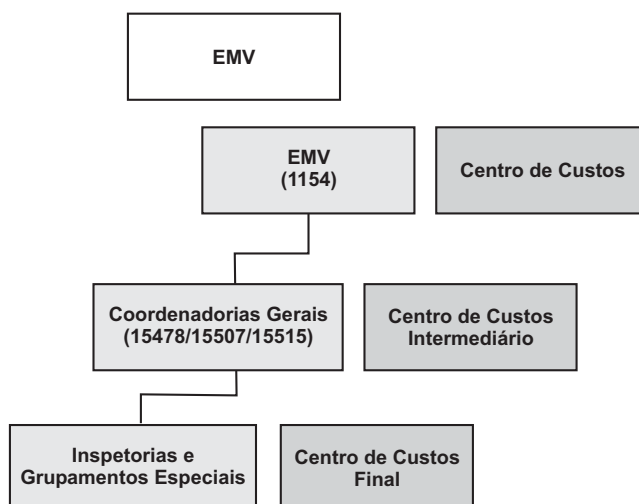
Os CCF's (Centros de Custos Finais) são unidades que prestam o serviço diretamente aos cidadãos; os CCI's (Centros de Custos Intermediários) são unidades intermediárias de atendimento em um nível acima dos CCF's e são responsáveis pelo seu gerenciamento; os CCG's (Centros de Custos Gerais) são departamentos que não podem vincular suas atividades a um grupo de departamentos CCF's e estão em um nível acima dos CCI's.

- Segundo Passo: Mapeamento da Área de Atuação dos Centros de Custos Intermediários

Ao analisar a missão e estudar o organograma da Empresa Municipal de Vigilância, foram definidos quais departamentos da entidade seriam classificados entre os Centros de Custos Finais (CCF's), Centros de Custos Intermediários (CCI's) e Centros de Custos Gerais (CCG's).

Após o conhecimento das atividades desenvolvidas pela Empresa Municipal de Vigilância, foi possível desenvolver a seguinte estrutura de apuração de custos:

**Figura 2**  
**Estrutura de Apuração de Custos da Empresa Municipal de Vigilância**



Na EMV, cada uma das 15 inspetorias e cada um dos nove grupamentos especiais são um CCF; há três coordenadorias que, individualmente, são um CCI; as demais unidades administrativas formam juntas um único centro de custos denominado CCG, no qual são apropriados os gastos que não podem ser identificados diretamente às atividades finais da empresa.

Assim, para cada inspetoria geral, é possível identificar os bairros de atuação e, por conseguinte, suas respectivas regiões administrativas. Esta etapa é importante para verificar a prestação dos serviços e seus custos a um determinado grupo de habitantes.

- Terceiro Passo: Consolidação dos Custos da EMV nos Centros de Custos Final, Intermediário e Geral

#### a) Custos Diretos

Uma vez montado o organograma, podemos alocar os custos diretos, que, na EMV, são:

- pessoal (salários e FGTS);
- benefícios (vale-transporte e vale-alimentação);
- uniformes;
- aqueles aglutinados sob o título "Gastos Gerais" (material de consumo, serviços de terceiros e serviços de concessionárias).



Os custos de Pessoal, Controladoria e Gastos Gerais informam os respectivos gastos por lotação. Entretanto, para que os gastos com benefícios, uniformes, materiais de consumo, serviços de terceiros e serviços de concessionárias sejam devidamente alocados nas unidades administrativas, no momento da liquidação, é necessário o correto preenchimento do número das unidades administrativas que consumiram os recursos no Sistema FINCON, o que foi devidamente orientado à DAF/EMV pela CIG/CGM e através da Resolução CGM nº 466 de 21/5/2003.

b) Gastos Indiretos – Rateio e Acumulação

Acumulação nos CCG's (Centros de Custos Gerais) – os custos diretos de todas as lotações que estejam abaixo do nível CCG, e que não sejam CCI ou CCF, ou seja, vazios, são totalizados em uma única lotação CCG.

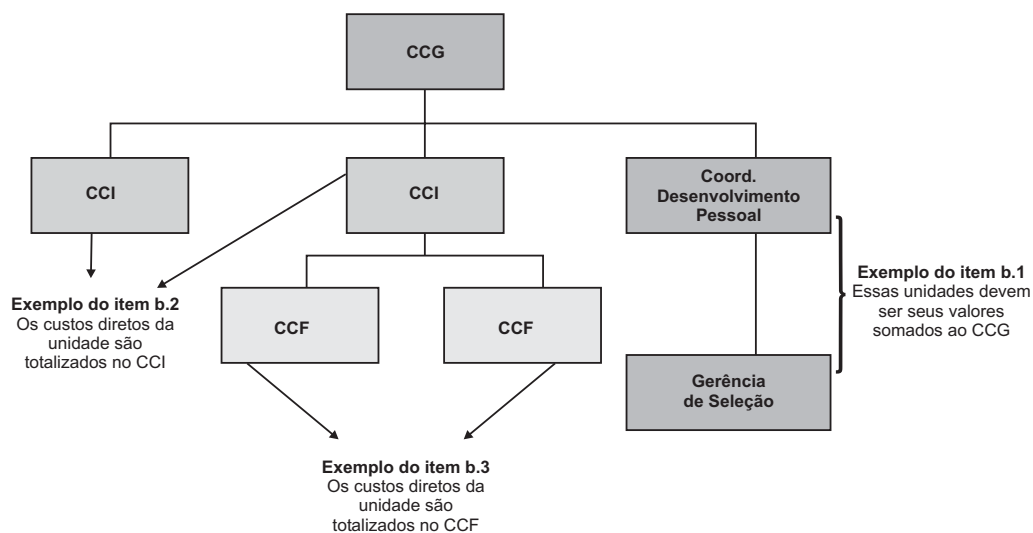
Unidades com centro de custos = vazio => há que se observar que algumas lotações têm como lotações imediatamente superiores uma lotação CCG, ainda que não sejam CCI's, nem CCF's. Por isso, seus custos diretos são totalizados no nível CCG. O mesmo procedimento é adotado para as lotações que sejam subordinadas às lotações anteriores sem definição dos seus centros de custos.

Acumulação nos CCI's (Centros de Custos Intermediários) – totalização de todos os custos diretos apropriados aos CCI's.

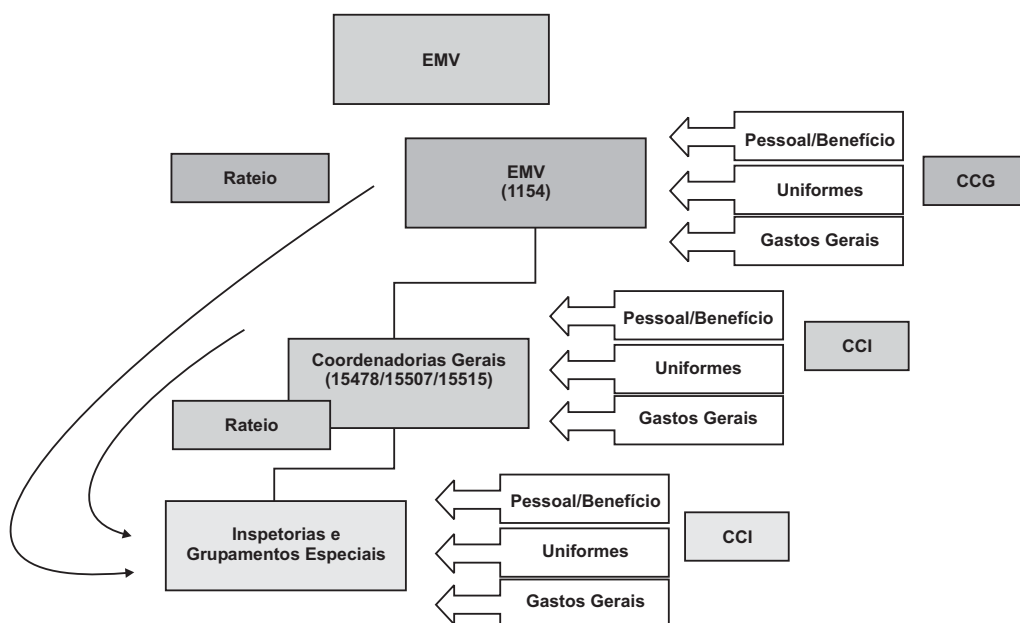
Acumulação nos CCF's (Centros de Custos Finais) – totalização de todos os custos diretos apropriados aos CCF's.

Todo o processo pode ser visualizado através da Figura 3:

**Figura 3**  
**Processo de Acumulação dos Gastos nos Centros de Custos**



**Figura 4**  
**Processo de Rateio dos Gastos Indiretos do CCG e dos CCI's**



Rateio CCG - Valor CCG de cada unidade CCF => soma de todos os custos do nível CCG divididos pelo número total de efetivos dos CCF's. Exemplo:

Nº total de efetivos dos CCF's (A)	Total dos gastos do CCG (B)	Quocientes (B)/(A)
4.517	2.708.500,01	599,62

Em seguida, multiplica-se o quociente pelo número de efetivos de cada unidade CCF para obter o valor financeiro do CCG a ser apropriado em cada CCF.

UA	Descrição	Nº de Efetivo (A)	Quociente (B)	Valor alocado do CCG aos CCF's (A) * (B)
<b>1154</b>	<b>Empresa Municipal de Vigilância</b>			
15479	1ª Inspetoria da GM	449	599,62	269.231,02
15480	2ª Inspetoria da GM	395	599,62	236.851,34
15481	3ª Inspetoria da GM	112	599,62	67.157,85
15482	4ª Inspetoria da GM	129	599,62	77.351,45
15483	5ª Inspetoria da GM	114	599,62	68.357,10
15484	6ª Inspetoria da GM	336	599,62	201.473,54
15485	7ª Inspetoria da GM	100	599,62	59.962,36
15486	8ª Inspetoria da GM	215	599,62	128.919,08
15487	9ª Inspetoria da GM	218	599,62	130.717,95
15490	10ª Inspetoria da GM	233	599,62	139.712,31
15491	11ª Inspetoria da GM	132	599,62	79.712,31
15492	12ª Inspetoria da GM	94	599,62	56.364,62
15493	13ª Inspetoria da GM	125	599,62	74.952,96
15494	14ª Inspetoria da GM	121	599,62	72.554,46
15495	15ª Inspetoria da GM	31	599,62	18.588,33
15508	1º Grup. Esp. - GAE	69	599,62	41.374,03
15509	2º Grup. Esp. - GCG	43	599,62	25.783,82
15510	3º Grup. Esp. - GDA	169	599,62	101.336,40
15511	4º Grup. Esp. - GAT	77	599,62	46.171,02
15512	5º Grup. Esp. - GTM	375	599,62	224.858,87
15513	6º Grup. Esp. - GRE	199	599,62	119.325,11
15514	7º Grup. Esp. - GEP	68	599,62	40.774,41
15516	1º Grup. Esp. Trans. - GET	495	599,62	296.813,70
15517	2º Grup. Esp. Trans. - GET	218	599,62	130.717,95
<b>TOTAL</b>		<b>4.517</b>	<b>-</b>	<b>2.708.500,01</b>

Rateio CCI - Valor CCI de cada unidade CCF => soma de todos os custos do nível CCI divididos pelo número total de efetivos dos CCF's ligados ao correspondente CCI. Exemplo:

Nº total de efetivos do CCF (A)	Total dos gastos do CCI (B)	Quocientes (B)/(A)
2.804	8.447,78	3,01

Em seguida, multiplica-se o quociente pelo número de efetivos de cada CCF para obter o valor financeiro do CCI a ser apropriado em cada unidade.

**Tabela 2**  
**Valores dos Gastos dos CCI's apropriados a cada CCF**

UA	Descrição	Nº de Efetivo (A)	Quociente (B)	Valor alocado do CCI aos CCF's (A) * (B)
<b>15478</b>	<b>Inspetoria Geral da Guarda Municipal</b>			
15479	1ª Inspetoria da GM	449	3,01	1.352,73
15480	2ª Inspetoria da GM	395	3,01	1.190,04
15481	3ª Inspetoria da GM	112	3,01	337,43
15482	4ª Inspetoria da GM	129	3,01	388,65
15483	5ª Inspetoria da GM	114	3,01	343,45
15484	6ª Inspetoria da GM	336	3,01	1.012,29
15485	7ª Inspetoria da GM	100	3,01	301,28
15486	8ª Inspetoria da GM	215	3,01	647,74
15487	9ª Inspetoria da GM	218	3,01	656,78
15490	10ª Inspetoria da GM	233	3,01	701,97
15491	11ª Inspetoria da GM	132	3,01	397,68
15492	12ª Inspetoria da GM	94	3,01	283,20
15493	13ª Inspetoria da GM	125	3,01	376,60
15494	14ª Inspetoria da GM	121	3,01	364,54
15495	15ª Inspetoria da GM	31	3,01	93,40
<b>TOTAL CCI</b>		<b>2.804</b>	<b>-</b>	<b>8.447,78</b>
<b>15507</b>	<b>Coordenadoria de Grupamentos Especiais</b>			
15508	1º Grup. Esp. - GAE	69	7,00	483,34
15509	2º Grup. Esp. - GCG	43	7,00	301,21
15510	3º Grup. Esp. - GDA	169	7,00	1.183,84
15511	4º Grup. Esp. - GAT	77	7,00	539,38
15512	5º Grup. Esp. - GTM	375	7,00	2.626,86
15513	6º Grup. Esp. - GRE	199	7,00	1.393,98
15514	7º Grup. Esp. - GEP	68	7,00	476,34
<b>TOTAL CCI</b>		<b>1.000</b>	<b>-</b>	<b>7.004,95</b>
<b>15515</b>	<b>Coordenadoria de Trânsito</b>			
15516	1º Grup. Esp. Trans. - GET	495	290,71	143.903,00
15517	2º Grup. Esp. Trans. - GET	218	290,71	63.375,46
<b>TOTAL CCI</b>		<b>713</b>	<b>-</b>	<b>207.278,46</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4.517</b>	<b>-</b>	<b>222.731,19</b>

### Cálculo do custo da atividade do Guarda Municipal por inspetoria e grupamento especial

Como pode ser observado na Tabela 3, após o rateio do gastos indiretos, somam-se todos os valores acumulados nos CCF's (Inspetorias e Grupamentos Especiais). Calcula-se o custo total de cada CCF e divide-se pelo total de seus efetivos, apurando-se o custo individual da atividade do guarda municipal por Inspetoria, por Grupamento Especial e o custo médio geral da atividade por guarda municipal.

**Tabela 3**  
**Totalização e apuração dos custos das atividades por Inspetoria/**  
**Grupamento Especial e por guarda municipal**

UA	Descrição	Gastos indiretos do CCG alocados aos CCF's ( A )	Gastos indiretos dos CCI's alocados aos CCF's ( B )	Gastos diretos dos CCF's ( C )	Custo total por CCF (D)= (A+B+C)	Nº de efetivos ( E )	Custo da atividade do GM por CCF (F)=(D)/(F)
15479	1ª Inspetoria da GM	269.231,02	1.352,73	439.109,72	709.693,46	449	1.580,61
15480	2ª Inspetoria da GM	236.851,34	1.190,04	401.479,82	639.521,20	395	1.619,04
15481	3ª Inspetoria da GM	67.157,85	337,43	124.494,19	191.989,47	112	1.714,19
15482	4ª Inspetoria da GM	77.351,45	388,65	132.556,92	210.297,01	129	1.630,21
15483	5ª Inspetoria da GM	68.357,10	343,45	121.889,16	190.589,71	114	1.671,84
15484	6ª Inspetoria da GM	201.473,54	1.012,29	346.499,91	548.985,75	336	1.633,89
15485	7ª Inspetoria da GM	59.962,36	301,28	107.084,53	167.348,17	100	1.673,48
15486	8ª Inspetoria da GM	128.919,08	647,74	222.759,77	352.326,60	215	1.638,73
15487	9ª Inspetoria da GM	130.717,95	656,78	224.040,93	355.415,67	218	1.630,35
15490	10ª Inspetoria da GM	139.712,31	701,97	257.560,75	397.975,03	233	1.708,05
15491	11ª Inspetoria da GM	79.712,31	397,68	133.467,37	213.015,37	132	1.613,75
15492	12ª Inspetoria da GM	56.364,62	283,20	94.571,93	151.219,75	94	1.608,72
15493	13ª Inspetoria da GM	74.952,96	376,60	141.041,67	216.371,22	125	1.730,97
15494	14ª Inspetoria da GM	72.554,46	364,54	134.830,98	207.749,99	121	1.716,94
15495	15ª Inspetoria da GM	18.588,33	93,40	39.539,11	58.220,84	31	1.878,09
15508	1º Grup. Esp. - GAE	41.374,03	483,34	73.455,25	115.312,62	69	1.671,20
15509	2º Grup. Esp. - GCG	25.783,82	301,21	60.953,24	87.038,27	43	2.024,15
15510	3º Grup. Esp. - GDA	101.336,40	1.183,84	187.899,75	290.419,98	169	1.718,46
15511	4º Grup. Esp. - GAT	46.171,02	539,38	85.964,35	132.674,75	77	1.723,05
15512	5º Grup. Esp. - GTM	224.858,87	2.626,86	401.571,44	629.057,16	375	1.677,49
15513	6º Grup. Esp. - GRE	119.325,11	1.393,98	243.224,98	363.944,07	199	1.828,86
15514	7º Grup. Esp. - GEP	40.774,41	476,34	68.402,90	109.653,64	68	1.612,55
15516	1º Grup. Esp. Trans. - GET	296.813,70	143.903,00	576.369,80	1.017.086,51	495	2.054,72
15517	2º Grup. Esp. Trans. - GET	130.717,95	63.375,46	279.731,46	473.824,88	218	2.173,51
<b>TOTAL</b>		<b>2.708.500,01</b>	<b>222.731,19</b>	<b>4.898.499,93</b>	<b>7.829.731,13</b>	<b>4.517</b>	

**Custo médio geral da atividade por guarda municipal (R\$ 7.829.731,13 / 4.517)**

**R\$ 1.733,39**

- Quarto Passo: Cruzamento dos Custos por Departamento com os Dados Estatísticos da Empresa Municipal de Vigilância

A partir do cálculo do custo da atividade do guarda municipal por CCF e através de dados estatísticos apresentados pela equipe da EMV, é possível apurar os seguintes indicadores gerenciais:

- custos das atividades por guarda municipal;
- custos das missões por Inspetoria/Grupamento Especial;
- valor do investimento em segurança por Área de Planejamento;
- valor do investimento em segurança por bairro;
- número de habitantes assistidos;
- custo das missões por tipo de órgão.

### Indicadores Gerenciais

A seguir, são demonstrados os indicadores gerenciais das missões realizadas pela Empresa Municipal de Vigilância nos bairros do município do Rio de Janeiro. Tais indicadores foram calculados a partir de dados estatísticos fornecidos pela equipe técnica do Departamento Administrativo e Financeiro.

### **Custo das missões por inspetoria e grupamento especial e valor do investimento em segurança por área de planejamento da EMV**

Os custos das atividades por guarda municipal, das missões realizadas por Inspetoria / Grupamento Especial, o valor do investimento em segurança por bairros e por área de planejamento são calculados através dos dados estatísticos fornecidos pela equipe da EMV.

A partir do custo da atividade por guarda municipal de cada Inspetoria / Grupamento Especial, multiplica-se pela quantidade de efetivos integrantes das respectivas missões e encontra-se o valor do Custo das Missões por Inspetoria / Grupamento Especial.

Verifica-se quais Inspetorias compõem uma determinada área de planejamento, somam-se seus respectivos custos das missões e, assim, obtém-se o valor total do Investimento em Segurança por Área de Planejamento.

O valor do Investimento em Segurança por Bairro pode ser obtido sob dois enfoques: número de habitantes assistidos e área ocupada.

- *Número de habitantes assistidos*: (Custo total das missões da Inspetoria ou Grupamento Especial ÷ Total de habitantes) \* N° de habitantes do bairro.
- *Área ocupada (m²)*: (Custo total das missões da Inspetoria ou Grupamento Especial ÷ Total da área ocupada) \* Área ocupada pelo bairro.

Os referidos indicadores podem ser observados a seguir na Tabela 4.

**Tabela 4**  
**Custo das missões por Inspetoria e Grupamento Especial e valor do investimento em segurança por Área de Planejamento**

Área de Planejamento 1				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
1ª Inspetoria da GM	1.580,61	193.914	25.018.933	534.245,86
8ª Inspetoria da GM São Cristóvão Mangueira Benfica	1.638,73	70.900	6.640.157	49.907,07
10ª Inspetoria da GM	1.708,05	Palácio da Cidade		13.664,38
12ª Inspetoria da GM Paquetá	1.608,72	3.421	1.193.692	2.945,20
<b>Valor do Investimento na AP1</b>		<b>268.235</b>	<b>32.852.782</b>	<b>600.762,51</b>

Área de Planejamento 2				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
2ª Inspetoria da GM	1.619,04	391.578	28.858.562	981.138,86
8ª Inspetoria da GM Pça da Bandeira Tijuca Alto da Boa Vista Maracanã Vila Isabel Andaraí Grajaú	1.638,73	367.005	55.165.940	258.173,86
9ª Inspetoria da GM	1.630,35	238.895	15.014.824	392.913,65
11ª Inspetoria da GM	1.613,75	Pq. Brig. Eduardo Gomes		393.755,69
Valor do investimento na AP2		997.478	99.039.326	2.025.981,90
Área de Planejamento 3				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
3ª Inspetoria da GM	1.714,19	664.569	50.512.214	54.854,13
6ª Inspetoria da GM	1.633,89	1.363.745	107.253.062	187.896,91
12ª Inspetoria da GM Ilha do Governador	1.608,72	211.469	40.807.138	182.057,69
Valor do investimento na AP3		2.239.783	198.572.414	424.808,73
Área de Planejamento 4				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
4ª Inspetoria da GM	1.630,21	115.017	62.878.679	182.583,45
7ª Inspetoria da GM	1.673,48	507.698	172.313.410	115.470,24
15ª Inspetoria da GM	1.878,09	59.336	102.708.622	69.489,38
Valor do investimento na AP4		682.051	337.900.711	367.543,07
Área de Planejamento 5				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
5ª Inspetoria da GM	1.671,84	420.503	67.808.635	78.576,46
13ª Inspetoria da GM	1.730,97	484.362	153.435.903	12.116,79
14ª Inspetoria da GM	1.716,94	412.494	316.522.776	58.376,03
Valor do investimento na AP5		1.317.359	537.767.314	149.069,28
Valor total do investimento nas AP's (1)		5.504.906	1.206.132.547	3.568.165,65

Grupamentos Especiais				
Inspetorias	Custo da atividade por guarda (R\$)	Nº de habitantes	Área m²	Custo das missões (R\$)
1º Grup. Especial - GAE	1.671,20			549.823,95
2º Grup. Especial - GCG	2.024,15			72.869,25
3º Grup. Especial - GDA	1.718,46			10.310,77
4º Grup. Especial - GAT	1.723,05			12.061,34
5º Grup. Especial - GTM	1.677,49			520.020,59
6º Grup. Especial - GRE	1.828,86			554.145,99
7º Grup. Especial - GRE	1.612,55			6.450,21
1º e 2º Grup. Especiais - GET	1.200,70			1.544.104,11
<b>Valor do investimento pelos Grup. Especiais (2)</b>				<b>3.269.786,22</b>
<b>Valor total do investimento da EMV (1) + (2)</b>				<b>6.837.951,87</b>

*Obs:*

1) Os custos das missões estão computando os custos indiretos dos CCG e CCI.

2) A diferença entre o custo total apurado (Quadro I) e o custo total das missões realizadas pela EMV (investimento em segurança) representa o custo de apoio às missões:

#### Quadro I

Descrição	R\$
Custo das missões realizadas:	6.837.951,87
Custo de apoio às missões:	991.779,26
Custo total do mês de janeiro de 2003:	7.829.731,13

#### Custo das missões das inspetorias e grupamentos especiais realizadas pela EMV por tipo de órgão

A partir do custo da atividade do guarda municipal por Inspetoria / Grupamento Especial, verificam-se quais Inspetorias e Grupamentos Especiais prestaram atendimento a órgãos federais, estaduais e municipais, multiplica-se pelos efetivos utilizados e totaliza-se por órgão, resultando no valor do Custo das missões das Inspetorias e Grupamentos Especiais por órgãos atendidos.

A Tabela a seguir demonstra os custos das missões por tipo de órgão atendido.



**Tabela 5**  
**Custos das missões por órgão atendido**

UA	Descrição	Órgãos Federais R\$	Órgãos Estaduais R\$	Órgãos Municipais R\$	Atendimento à População R\$	Total por Inspetoria / Grupamento Especial
15479	1ª Inspetoria da GM		15.806,09	361.959,47	156.480,30	534.245,86
15480	2ª Inspetoria da GM	3.238,08		451.712,45	526.188,33	981.138,86
15481	3ª Inspetoria da GM			27.427,07	27.427,07	54.854,13
15482	4ª Inspetoria da GM			81.510,47	101.072,98	182.583,45
15483	5ª Inspetoria da GM			56.842,55	21.733,91	78.576,46
15484	6ª Inspetoria da GM		6.535,54	93.131,51	88.229,85	187.896,91
15485	7ª Inspetoria da GM			36.816,60	78.653,64	115.470,24
15486	8ª Inspetoria da GM		8.193,64	209.757,23	90.130,06	308.080,93
15487	9ª Inspetoria da GM			189.120,26	203.793,39	392.913,65
15490	10ª Inspetoria da GM			13.664,38		13.664,38
15491	11ª Inspetoria da GM			167.830,29	225.925,39	393.755,69
15492	12ª Inspetoria da GM			173.741,84	11.261,05	185.002,89
15493	13ª Inspetoria da GM				12.116,79	12.116,79
15494	14ª Inspetoria da GM			56.659,09	1.716,94	58.376,03
15495	15ª Inspetoria da GM			37.561,83	31.927,55	69.489,38
	Subtotal Inspeorias	3.238,08	30.535,27	1.957.735,04	1.576.657,26	3.568.165,65
15508	1º Grup. Esp. - GAE			185.502,91	364.321,04	549.823,95
15509	2º Grup. Esp. - GCG			14.169,02	58.700,23	72.869,25
15510	3º Grup. Esp. - GDA				10.310,77	10.310,77
15511	4º Grup. Esp. - GAT				12.061,34	12.061,34
15512	5º Grup. Esp. - GTM			140.908,80	379.111,78	520.020,59
15513	6º Grup. Esp. - GRE			303.591,53	250.554,46	554.145,99
15514	7º Grup. Esp. - GEP				6.450,21	6.450,21
15516	1º Grup. Esp. Trans. - GET	32.418,98	27.616,17	1.269.143,11	214.925,84	1.544.104,11
15517	2º Grup. Esp. Trans. - GET					
	Subtotal Grup. Especiais	32.418,98	27.616,17	1.913.315,39	1.296.435,68	3.269.786,22
	<b>TOTAL</b>	<b>35.657,06</b>	<b>58.151,44</b>	<b>3.871.050,43</b>	<b>2.873.092,94</b>	<b>6.837.951,87</b>

*Obs:*

*A diferença entre o custo total apurado (Quadro II) e o custo total das missões realizadas pela EMV (investimento em segurança) representa o custo de apoio às missões:*

**Quadro II**

Descrição	R\$
Custo das Missões Realizadas:	6.837.951,87
Custo de Apoio às Missões:	991.779,26
Custo Total do Mês de Janeiro de 2003:	7.829.731,13

## Considerações Finais

Desde 1995, acreditando na viabilidade de implantação de um sistema de custos no setor público, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro dedica esforços para a construção de um sistema capaz de suprir as insuficiências de informações de custos existentes na Administração Pública.

A partir deste trabalho desenvolvido na Empresa Municipal de Vigilância, verifica-se que implementar um sistema de custos no setor público é perfeitamente viável, desde que se constate sua importância, observe-se as peculiaridades das contas públicas, estude-se a relação custo-benefício do projeto e considere-se o retorno social desta inovação.

### Referências Bibliográficas

- AFONSO, Roberto Alexandre E. O direcionamento dos recursos públicos para as atividades fins do Estado. Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. IV Prêmio da STN de Monografias. Brasília: ESAF, 2000.
- ATIKNSON, Anthony A. et al. Contabilidade gerencial. Tradução André Olímpio Mosselman Du Chenoy Castro, revisão técnica Rubens Fama. São Paulo: Atlas, 2000.
- FERREIRA, Benedito. A história da tributação no Brasil – Causas e Efeitos. Brasília, 1986.
- GIACOMONI, James. Orçamento público. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONÇALVES, Pedro Moreira. Contrato de gestão: instrumento fundamental na implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, ano XXX, n. 131, p. 57-69, set/out, 2001.
- LEONE, George S. G. Curso de Contabilidade de Custos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- LUNKES, Rogério João. Estudo sobre a integração entre balanced scorecard e o orçamento. Revista Brasileira de Contabilidade. Ano XXXI, n. 136, jul/ago, 2002.
- MARTINS, Eliseu. Contabilidade de custos. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos A. G. B. Administração financeira municipal. São Paulo: Atlas, 2000.
- MIOLA, César. Custos na administração pública. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br/MPE/Artigos/artigo12.php>> Acesso em: 25/06/2003.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo – como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Evandro Magalhães Júnior. 3. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PEREZ JÚNIOR, José Hernandez et al. Gestão estratégica de custos. São Paulo: Atlas, 1999.

- SILVA, Lino Martins da. Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custos na administração pública. Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. II Prêmio da STN de Monografias. Brasília: ESAF, 1998.
- \_\_\_\_\_. Contribuição ao estudo do sistema de custeamento na administração pública. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, n. 119, p. 36-48, set/out, 1999.
- SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com LRF. São Paulo: Atlas, 2001.

## Websites da pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis

Márcia Maria Oliveira Revoredo\*  
marciarevored@gmail.com

Gerson Oliveira dos Anjos Júnior\*\*  
gerson@datalabel.com.br

José Roberto de Souza Blaschek\*\*\*  
blaschek@attglobal.net

### Resumo

Esta pesquisa analisa os conteúdos existentes nos sítios na internet dos Programas nacionais de Mestrado em Ciências Contábeis. O objetivo é permitir uma visão global dos sítios de pós-graduação *stricto sensu* nesta área de conhecimento e analisar sua aderência às recomendações da Capes. Os resultados demonstram que as recomendações da Capes para os sítios dos programas de pós-graduação não são integralmente seguidas pelos Programas e que o potencial de serviços dos sítios na internet não é devidamente utilizado. Com isso, os Programas pouco se beneficiam das possibilidades de divulgação e disseminação do conhecimento disponíveis no espaço da Internet.

**Palavras-chave:** *Ciências Contábeis, mestrado, Capes, Internet*

### Resumen

Esta investigación analiza los contenidos existentes en las páginas web de los programas nacionales de maestría en Ciencias Contables. El objetivo es permitir una visión global de las páginas web de postgrado *stricto sensu* en esa área de conocimiento y analizar su adhesión a las recomendaciones de la Capes. Los resultados demuestran que las recomendaciones de la Capes para las páginas web de los programas de postgrado no son integralmente seguidas por los programas de maestría y el potencial de servicios de las páginas web no es debidamente utilizado. Así los programas poco se benefician de las posibilidades de divulgación y diseminación del conocimiento disponibles en el Internet.

**Palabras clave:** *Ciencias Contables, maestría, Capes, Internet*

### Abstract

This study analyzes the contents existing on the Internet sites of the Brazilian programs offering Masters of Accounting degrees. The objective is to make possible an overall view of the *stricto sensu* postgraduate sites in this area of knowledge and analyze their adherence to the recommendations of the Coordinating Body for Improvement of University Level Personnel (CAPES). The results show that the CAPES recommendations for the postgraduate programs' sites are not entirely followed by the programs, and that the Internet sites' potential for services is not properly utilized. As a result, the programs derive little benefit from the possibilities for disclosure and dissemination of knowledge available on the Internet.

**Key words:** *Accounting, masters, CAPES, Internet*

---

\* *Mestranda em Ciências Contábeis na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*

\*\* *Mestrando em Ciências Contábeis na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)*

\*\*\* *Doutor em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*

Artigo recebido em 10/10/2007 e aceito em 30/10/2007

## Introdução

Atualmente é difícil pensar em um trabalho de pesquisa que não envolva a internet. A pesquisa existe desde os primórdios da humanidade, quando a observação presencial era uma das poucas fontes possíveis de informação. Para as gerações que já cresceram acostumadas com a disponibilidade de computadores e acesso à internet, a pesquisa tem uma outra formatação, com diversas fontes de informação ao alcance dos olhos em um monitor dentro da própria casa, escola ou trabalho. Desta forma, as instituições de ensino superior não estão, nem poderiam estar, alheias a essa realidade. No início da internet no Brasil e no mundo as primeiras redes integraram instituições de ensino, as quais compartilhavam e otimizavam os recursos investidos em computadores, tudo em prol da pesquisa.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Educação, responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos nacionais de pós-graduação *strictu sensu*. Atua alinhada com a realidade na qual internet e pesquisa estão imbricadas, como demonstrado nas iniciativas da manutenção, em seu sítio da internet, de um portal de informações com acesso aos periódicos científicos nacionais e internacionais, disponíveis livremente para 163 instituições brasileiras de ensino superior e pesquisa.

A Capes recomenda que os programas de pós-graduação criem e mantenham sítios na internet, nos quais devem ser disponibilizados conteúdos científicos, avaliações dos respectivos programas (feitas pela Capes) e também informações relevantes para os candidatos a integrarem o corpo discente do programa. Essas recomendações possibilitam uma maior transparência ao Sistema Nacional de Pós-Graduação, uma vez que viabilizam a comparabilidade entre os programas e permitem o conhecimento mais detalhado de suas propostas.

O objetivo da presente pesquisa é apresentar uma análise dos sítios na internet dos programas de mestrado, identificando se são aderentes às recomendações da Capes. Para essa análise selecionamos uma área específica, a dos programas de mestrado em Contabilidade e em Controladoria, a qual possui 16 cursos reconhecidos pela Capes.

## Definição de conceitos necessários para o bom entendimento do artigo

Para o bom entendimento deste artigo, é necessário o conhecimento de alguns conceitos, tais como sítio, portal, conteúdo, *link*. As definições podem possuir enfoques distintos, conforme a sua finalidade. Para este artigo optou-se pela coleta de definições:

- técnicas, na literatura tecnológica;
- aplicada à gestão, na literatura de tecnologia aplicada, e
- com perspectivas sociais, caracterizando o entendimento que a sociedade tem a respeito do verbete.

### Internet:

Sistema mundial de redes de computadores – uma rede de redes – que pode ser utilizado por qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, onde haja ponto de acesso, e que oferece um amplo leque de serviços básicos, tais como correio eletrônico, acesso livre ou autorizado a informações em diversos formatos digitais, transferência de arquivos. (*Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde* p. 171)

A Internet ("a Rede") é uma rede que conecta centenas de milhares de redes empresariais internas no mundo inteiro. Exemplos de redes empresariais internas são o sistema de computadores de uma universidade, de uma empresa, [...], de um hospital ou um sistema usado por uma pequena empresa do outro lado da rua. Os sistemas computadorizados que participam dessa rede, chamados nós, incluem microcomputadores, redes locais, bancos de dados e mainframes. (MCLEAN, WETHERBE e TURBAN. 2004 p. 2)

A Internet é um conglomerado de redes em escala mundial de milhões de computadores interligados pelo Protocolo de Internet que permite o acesso a informações e todo tipo de transferência de dados. A Internet é a principal das novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs). Ao contrário do que normalmente se pensa, Internet não é sinônimo de *World Wide Web*. Esta é parte daquela, sendo a *World Wide Web*, que utiliza hipermídia na formação básica, um dos muitos serviços oferecidos na Internet. (Wikipedia – acesso em 23 mai. 2007)

A definição de internet adotada nesta pesquisa é: uma rede que conecta um conglomerado de computadores, interligados por um protocolo de comunicação e funcionando como um repositório de informações, a qual possibilita que sejam acessados e disponibilizados os conteúdos mantidos nos computadores interligados.

## World Wide Web:

“Teia global. Enorme conjunto de documentos e serviços, que faz parte da Internet, organizados em forma de páginas de hipertexto, em que cada página é identificada por um URL. Também é chamada de *web*.” (TAKAHASHI, 2000, p. 178)

“A *Web* permite rápido acesso à informação que está armazenada sob forma de texto, imagens, vídeo, etc. Um site na *Web* é uma rede de computadores, como aquela de sua universidade, que está conectada à Internet. A *Web* baseia-se em um conjunto de padrões para armazenar, recuperar e manipular informação, usando uma ferramenta especial chamada navegador *Web* (ou *Web browser*)”. (MCLEAN, WETHERBE e TURBAN, 2004, p. 3)

A *World Wide Web* (que significa “rede de alcance mundial”, em inglês; também conhecida como *Web* e WWW) é um sistema de documentos em hipermídia interligados que é executado na Internet. Os documentos podem estar na forma de vídeos, sons, hipertextos e figuras. Para visualizar a informação, pode-se usar um programa de computador chamado navegador para descarregar informações (chamadas “documentos” ou “páginas”) de servidores *web* (ou “sítios”) e mostrá-los na tela do usuário.

[...]

A *Web* (substantivo próprio) é diferente de *web* (substantivo comum), já que a *Web* engloba toda a Internet. Outras *webs* existem em redes privadas (restritas) que podem ou não fazer parte da Internet. (Wikipedia – acesso em 24 mai 07)

Os documentos acessados na web, conforme Turban, McLean e Wetherbe (2004, p. 4), “contêm hyperlinks (links) para outros documentos. Esses links são usados para conectar documentos internos ou externos” utilizando recursos como o hipertexto, forma comum de documento na internet, que é definido por Takahashi (2000, p. 169) como “[t]exto que contém links (apontadores, elos) para outros documentos ou outras partes do mesmo documento. Os elos estão associados a palavras ou expressões que permitem ao leitor se deslocar automaticamente para as partes por eles apontadas”. O entendimento desses conceitos é necessário para poder conhecer características básicas da web e utilizar suas informações.

## Sítio (*Site* ou *website*):

No glossário do livro *Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde* (p.175) site é definido como “[c]oleção de páginas da web referentes a um assunto, instituição, empresa, pessoa etc. Diz-se também website. A forma portuguesa sítio é pouco usada”.

Conforme Turban, McLean e Wetherbe (Guia de Tecnologia 05 – 26 mar. 2004 - p. 2-5), diversos conteúdos da internet são apresentados por meio de páginas, as quais são identificadas pelos seus endereços ou Universal Resource Locator (URL). Várias podem ser as designações utilizadas para descrever essas páginas. A palavra website é uma delas; outra é site, e o conjunto dessas páginas com informações armazenadas em computadores espalhados pelo mundo e conectados à internet interrelacionadas forma a World Wide Web (ou “a Web”).

Um *site* [...] ou sítio, é um conjunto de páginas *Web*, isto é, de hipertextos acessíveis geralmente pelo protocolo HTTP na Internet. O conjunto de todos os *sites* públicos existentes compõem a *World Wide Web*. As páginas num *site* são organizadas a partir de um URL básico, onde fica a página principal, e geralmente residem no mesmo diretório de um servidor. As páginas são organizadas dentro do *site* numa hierarquia observável no URL, embora as hiperligações entre elas controlem o modo como o leitor se apercebe da estrutura global, modo esse que pode ter pouco a ver com a estrutura hierárquica dos arquivos do *site*.

Um *site* normalmente é o trabalho de um único indivíduo, empresa ou organização, ou é dedicado a um tópico ou propósito em particular. É difícil dizer com clareza até onde vai um *site* dada a natureza de hipertexto da *Web*. (Sítio <<http://pt.wikipedia.org/>> . Acesso em 22 mai. 2007)

Nesta pesquisa, por sítio entende-se: as diversas páginas organizadas em um URL, interligadas por meio de hipertexto e menus, disponíveis na *Web*. A palavra sítio, na língua portuguesa, será utilizada neste artigo para designar os endereços na internet dos programas de mestrado e das respectivas revistas. As demais designações em inglês serão mantidas quando estiverem constantes das citações.

#### Portal:

*Site* que reúne produtos e serviços de informação de determinada área de interesse e também de interesse geral. Portais de acesso à *web* normalmente oferecem, por exemplo, serviços gratuitos de correio eletrônico, notícias, chat, informações sobre o tempo, cotação de ações, facilidade para procurar outros *sites* etc. (TAKAHASHI, 2000, p. 173)

Portal é um *site* da *Web* projetado para oferecer uma série de serviços de Internet a partir de um único local, tornando-se mais conveniente. A maioria dos portais oferece os seguintes serviços: mecanismo de busca; notícias, esportes e condições meteorológicas; guias de referência, tais como páginas amarelas e mapas; centros de compras; e-mail e salas de bate-papo. (TURBAN, MCLEAN e WETHERBE, 2004 p. 129)



Um portal é um *site* na internet que funciona como centro aglomerador e distribuidor de conteúdo para uma série de outros *sites* ou subsites dentro, e também fora, do domínio ou subdomínio da empresa gestora do portal.

Na sua estrutura mais comum, os portais constam de um motor de busca, um conjunto, por vezes considerável, de áreas subordinadas com conteúdos próprios, uma área de notícias, um ou mais fóruns e outros serviços de geração de comunidades e um diretório, podendo incluir ainda outros tipos de conteúdos. (<http://pt.wikipedia.org/> Acesso em 24 mai. 2007)

O conceito que utilizaremos de portal é: um sítio na internet que funciona como centro agregador e distribuidor de conteúdos projetado para oferecer uma série de serviços de internet.

## O conhecimento e a internet

Quando a Capes dá orientações para os programas de pós-graduação a respeito dos seus sítios na internet, refere-se aos diversos conteúdos que devem ser divulgados e franqueados aos usuários da internet. Os conteúdos são definidos por Takahashi (2000) como “tudo o que é operado na rede” ou “todas as informações utilizáveis pelo usuário que passam pela Internet”, englobando-se nesse conceito todos os “produtos e serviços de informação, dados, textos, imagens, sons, software”.

É significativa a lição de Cavalcanti e Nepumuceno (2007) ao afirmar que

Está na hora de estabelecer um marco que separe momentos bastante distintos, em que:

- O indivíduo isolado sai de cena, para dar lugar à comunidade.
- O gênio enfiado numa sala, pensando, perde força diante do poder interativo de uma rede de especialistas.
- O esforço da informação individual isolada se rende ao poder da rede e suas múltiplas possibilidades.

Simplemente não dá para comparar a competitividade do conhecimento produzido dentro das comunidades em rede com aquele ainda gerado pelos moldes antigos. [...] A inteligência – fator decisivo na sociedade do conhecimento – será inexoravelmente mais competitiva se estiver em rede.”

As conveniências decorrentes da internet vêm ampliando em escala geométrica o potencial de produção de conhecimento. No Brasil, essa história ainda é recente, pois o acesso acadêmico às informações via rede de computadores surgiu somente no final da década de 80, e ainda sem acesso às redes internacionais, o qual somente se

consolidou no início da década de 90. Descrevendo a trajetória da internet no Brasil, Carvalho (2006) afirma que:

a comunicação de dados rapidamente despertou o interesse da comunidade acadêmica nacional, à medida que a tecnologia de redes de computadores, a exemplo do que acontecia no exterior, se disseminava pelas universidades. A idéia da comunicação, local e global, entre pesquisadores e o potencial de acesso quase instantâneo às informações que até então levavam dias ou semanas para estarem disponíveis, era o sonho de muitos professores.

Considerando as possibilidades criadas para o meio acadêmico com o advento da internet, e somado às vantagens da geração de conhecimento em rede, citada por Cavalcanti e Nepomuceno, percebe-se ser imprescindível a utilização dos potenciais recursos da internet pelas instituições de ensino.

### **A avaliação dos Programas de Pós-graduação no Brasil**

A Capes é uma Fundação Pública por força da Lei 8.405/1992, entretanto sua origem é a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, criada em 1951, pelo Decreto 29.741, com o objetivo de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país”. Suas atividades podem ser agrupadas, conforme descrito em seu sítio da internet, no tópico “História e Missão”, em quatro grandes linhas de ação, cada qual desenvolvida por um conjunto estruturado de programas:

- avaliação da pós-graduação *stricto sensu*;
- acesso e divulgação da produção científica;
- investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior;
- promoção da cooperação científica internacional.

O sistema de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* busca um padrão de excelência acadêmica para os cursos de mestrado nacionais. Conforme informações disponíveis no sítio da Capes, no item “História e missão”, os resultados da avaliação “servem de base para a formulação de políticas para a área de pós-graduação, bem como para o dimensionamento das ações de fomento (bolsas de estudo, auxílios, apoios)”. A abrangência dessa avaliação é feita no sítio da Capes em “Avaliação da pós-graduação”:

A Avaliação dos Programas de Pós-graduação compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-graduação, SNPG. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7" fundamentam a deliberação CNE/MEC sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente.

Conforme os Critérios de Avaliação Trienal – Triênio Avaliado 2004-2007, na área de Administração, Contabilidade e Turismo, a avaliação da pós-graduação executada pela Capes engloba cinco quesitos, conforme apresentado no quadro 1. Entre esses está a inserção social, na qual são ponderadas a visibilidade e a transparência do programa. Entre os itens avaliados estão: o amplo acesso a dissertações pela internet (cumprindo o disposto na Portaria Capes 13/2006) e a manutenção de sítio na internet para a divulgação, de forma atualizada, dos dados do Programa, critérios de seleção de alunos, produção acadêmica e financiamentos recebidos da Capes e de outras agências públicas e entidades privadas.

**Quadro 1**  
**Critérios de Avaliação Trienal**

Quesito		Percentual
1	Proposta do Programa	Apenas Qualitativo
2	Corpo docente	30
3	Corpo discente	25
4	Produção Científica	35
5	Inserção Social	10

Fonte: Critérios de Avaliação Trienal de 2004 – 2007 da área de Administração, Contabilidade e Turismo

### **Recomendações da Capes para os sítios de pós-graduação**

No sítio da Capes, em "Orientações", Ribeiro destaca que o ponto mais importante para os sítios dos programas de pós-graduação é disponibilizar conteúdos científicos do programa e acrescenta que não há nenhum interesse em sítios que apenas cumprem uma formalidade burocrática. São descritas como informações mínimas a serem disponibilizadas:

- 1) Apresentação do programa, com seus objetivos, histórico, área de concentração, linhas de pesquisa e outras informações essenciais – tudo isso com os *links* pertinentes, que permitam expandir cada um desses tópicos, em especial os de linhas e de projetos de pesquisa;
- 2) Corpo docente, com *links* para os respectivos currículos Lattes e também para as home pages dos docentes que as mantenham;
- 3) Grade curricular, com o sumário de cada disciplina e a respectiva bibliografia, sendo desejável que conste desta última *links* para os textos utilizados que estejam disponíveis na *Web*;
- 4) Atividades previstas para os próximos meses (colóquios, seminários, conferências, participação de seus docentes em eventos, sempre com os dados precisos e, se possível, o *link* para alguma página *Web* que informe mais a respeito);
- 5) Condições para seleção nos cursos de pós-graduação do programa.

Ribeiro, em “Orientações”, também detalha alguns itens importantes sobre as informações que devem constar dos sítios dos programas de pós-graduação.

a. Os conteúdos científicos que devem ser disponibilizados:

- 1) artigos do corpo docente ou discente em periódicos de qualidade científica (com *links* para o Portal da Capes ou para o SciELO, ou ainda outras bases de dados);
- 2) textos do corpo docente ou discente que, não estando submetidos a um copyright estrito, possam ser franqueados pela rede;
- 3) livros ou capítulos de livros que, estando em domínio público, façam parte da bibliografia dos cursos (por exemplo, clássicos da filosofia ou da literatura, cujos *links* podem constar da bibliografia das disciplinas);
- 4) parte da produção artística dos programas em artes (trechos de uma música, reprodução de quadros ou esculturas, etc.);
- 5) dissertações de mestrado e teses defendidas no programa;
- 6) outras produções valorizadas pelo programa.

b. As condições de seleção para o ingresso na pós-graduação são “os pontos sobre os quais incidirá o exame e da bibliografia” e “sempre que possível, *links* para os artigos e livros recomendados”;

c. Os requisitos recomendados para os sítios de docentes (pesquisadores):

essencialmente dois elementos: obras e agenda. Obras podem ser artigos em periódicos, livros ou partes dos mesmos, obras de arte de autoria ou interpretação do docente. A agenda de seus próximos compromissos públicos é importante por facilitar, aos interessados em conhecer sua produção, a possibilidade de vê-lo em desempenho.

d. Os requisitos recomendados para os sítios de disciplinas:

- (1) uma página de curso seja elaborada desde o início das aulas, que
- (2) se possível seja construída pelos próprios alunos ou por algum que tenha competência no assunto e que
- (3) tenha três tipos de conteúdo. O primeiro diz respeito ao programa do curso, com o que for possível de sua bibliografia. O segundo se compõe dos trabalhos finais ou parciais entregues por aqueles alunos que autorizem sua publicação *on line*. O terceiro seria uma antecipação: os alunos que o desejarem deixariam disponível, já, na página *web*, trabalhos que fizeram antes e mediante os quais dialogariam com seus colegas. E é óbvio que o professor também pode disponibilizar o seu material de interesse para o curso.

Ribeiro, nas "Orientações", ainda comenta que a sugestão da Capes para que cada programa de pós-graduação mantenha um sítio na internet não é ainda uma exigência, mas é uma importante recomendação e acrescenta que:

A Internet é alvo de uma forte disputa entre um viés de mercado e um viés democrático. [...] Com nossa recomendação para que os programas tenham seus sítios, queremos tornar o conhecimento de qualidade mais acessível à comunidade em geral, inclusive aos alunos de graduação que, mais tarde, poderão orientar-se para a pós-graduação. Isso significa apoiar a vertente da *Web* que democratiza o conhecimento de qualidade, com seu impacto no desenvolvimento social e econômico. Assim, cumprimos uma missão social com base na qualidade do trabalho científico.

### **Panorama dos conteúdos disponibilizados em sítios de pós-graduação**

Com base nas "Orientações", descritas por Ribeiro, a direção da Capes pretende ampliar a transparência e a eficiência do seu sistema de avaliação e divulgar os dados do programa e a imagem que ele dá de si mesmo. Considerando o entendimento divulgado pela Capes, é elementar que um programa de mestrado mantenha um sítio na internet divulgando dados, critérios de seleção de alunos, produção dos docentes e discentes, financiamentos recebidos (sejam esses oriundos da Capes ou não) e, principalmente, divulgue e franqueie conteúdos científicos, tais como artigos ou dissertações (cujo amplo acesso é garantido pela Portaria Capes 13/ 2006).

A divulgação de conteúdos acadêmicos pode compreender: a identificação do acervo disponível na biblioteca, a recomendação da bibliografia das disciplinas do programa, os *links* para outros sítios (com conteúdo acadêmico relacionado) e ainda a apresentação de materiais constantes em revistas acadêmicas mantidas pelo programa, tais quais as

classificadas no Qualis (processo de classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da produção intelectual de seus docentes e alunos).

As recomendações acima descritas permitem a identificação das informações relevantes que devem constar nos sítios da internet dos programas de mestrado, tais como localização, áreas de pesquisa, corpo docente e discente, grade curricular, produção acadêmica, condições de ingresso e desligamento. Os itens avaliados nesta pesquisa estão identificados no subtítulo 7 "Análise dos Dados".

## Metodologia

Esta pesquisa tem como objetivo verificar se os programas nacionais de mestrado em Contabilidade possuem sítios na internet aderentes às recomendações da Capes. Baseia-se em um estudo descritivo, o qual, conforme Beuren (2006), é comum na análise e descrição de problemas de pesquisa na área contábil, como aqueles relacionados aos instrumentos utilizados na gestão de organizações.

O presente estudo detém-se na observação, registro, análise e interpretação dos fatos, sem a interferência do pesquisador nesses. O procedimento utilizado foi o levantamento ou *survey*, pelo qual foi realizado um censo dos sítios da internet dos programas nacionais de mestrado em Ciências Contábeis e Controladoria. A pesquisa foi realizada nos 16 programas nacionais de mestrado em Contabilidade, apresentados no quadro 2.

**Quadro 2**  
**Crítérios de Avaliação Trienal**

Programa		Nota da Avaliação - Capes	Instituição	UF
Acadêmico	Contabilidade	3	UFMG	MG
			UFRJ	RJ
			UERJ	RJ
			Unisinos	RS
			FURB	SC
			Unifecap	SP
			UFBA	BA
			UFPR	PR
			UFSC	SC
	Ciências Contábeis e Atuariais	4	PUC	SP
Profissional	Ciências Contábeis	4	UNB	DF
	Controladoria e Contabilidade	5	USP	SP
		3	USP-RB	SP
	Ciências Contábeis	3	Fucape	ES
	Contabilidade e Controladoria		UFAM	AM
	Controladoria		UFC	CE

Fonte: Mestrados/doutorados reconhecidos. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas. Área: Administração

No quadro 3 está apresentada a listagem das instituições de ensino com os respectivos endereços eletrônicos pesquisados dos programas de mestrado e das revistas acadêmicas mantidas pela instituição (com tema contábil).

**Quadro 3**  
**Instituições de ensino e respectivos endereços eletrônicos pesquisados**

Instituição	URL Pesquisada
1. UFMG	<Vwww.cepcon.face.ufmg.br/sub_cur_mes.php> e <www.face.ufmg.br/cic/publicacoes/sub_pub_pri.php>
2. UFRJ	<http://www.facc.ufrj.br/mestrado/mestrado.asp>
3. UERJ	<http://www.faf.uerj.br/mestrado/mcc.htm>
4. Unisinos	<www.unisinos.br/ppg/contabeis/> e <www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/base/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=131&menu_ativo=active_menu_sub&marcador=131>
5. FURB	<www.furb.br/2005/interna.php?secao=3468> e <http://www.furb.br/universocontabil/>
6. UniFecap	<www.fecap.br/novo/mestrado/controladoria.asp> e <www.fecapbahia.edu.br/Interna.asp?Numero=661#Topo_Pagina>
7. UFBA	<http://www.ppgcont.ufba.br/mestrado.htm>
8. UFPR	<http://www.contabeis.ufpr.br/>
9. UFSC	<http://www.ppgc.ufsc.br/index.htm> e <www.rcc.ufsc.br/>
10. PUC/SP	<http://www.pucsp.br/pos/programas/contabeis_atuariais/apresentacao.html>
11. UNB	<Mestrado Acadêmico e Doutorado em Ciências Contábeis e www.unb.br/cca/pos-graduacao/pos_inicial.html> e <www.unbcontabil.com.br/>
12. USP/SP	<http://143.107.88.81/PortalFEA/Default.aspx?idPagina=1833> e <http://www.eac.fea.usp.br/eac/revista/>
13. USP/RP	<http://www.fearp.usp.br/cpg/ppg/infraestrutura.php?curso>
14. Fucape	<http://www.fucape.br/mestrado.asp?secao=apresenta&id_linha=6> e <http://www.bbronline.com.br>
15. UFC	<http://acep.org.br/mpc.ufc/default.asp?p=infor&pc=false>
16. UFAM	<http://www.ufam.edu.br/info_noticias.php?idInformativo=1642&pag=0&ordem=&cat=0>

Entre os dias 26 de março e 12 de junho de 2007 foram acessados os sítios dos programas de mestrado relacionados acima, objetivando localizar as informações recomendadas pela Capes. A pesquisa executada possui uma característica relevante: a não-identificação de uma informação não significa exatamente que a instituição não a mantém disponível em seu sítio. Citamos alguns fatores que devem ser considerados:

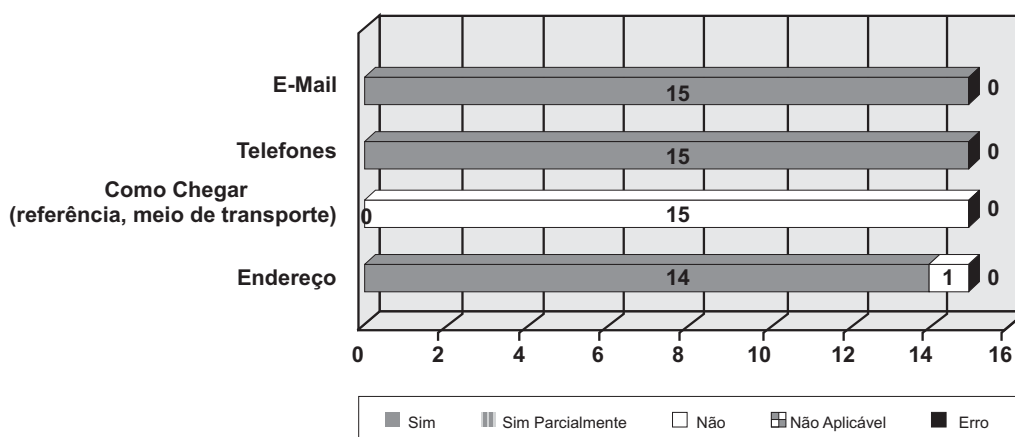
- os sítios podem estar sendo construídos ou reformulados durante o intervalo entre a execução da pesquisa e sua divulgação;
- a informação pode não ter sido localizada devido à ocorrência de um erro no momento em que foi feita a pesquisa ou pode estar disponível em outro sítio da instituição de ensino, distinto daquele relacionado ao programa de mestrado;
- a informação pode estar disponibilizada de forma pouco convencional, dificultando a localização desta;
- a análise do conteúdo amplamente disponível nos sítios pode apresentar certa distorção em decorrência da existência de conteúdos restritos a ambientes individuais ou de comunidade, como áreas restritas para discentes, docentes, ou setores administrativos;
- um determinado serviço pode não ser apresentado no sítio do mestrado, mas em uma área do sítio da instituição, comum para alunos da graduação e da pós-graduação.

## Análise dos dados

Dos 16 programas de mestrado pesquisados, 15 possuíam um sítio próprio, enquanto apenas um desses disponibilizou a notícia sobre a criação da turma e o edital do exame de seleção de alunos na página da instituição de ensino.

A figura 1 apresenta graficamente as informações e os serviços disponíveis nos sítios mantidos pelas instituições, demonstrando que: os itens relacionados a localização e contatos em geral estão devidamente apresentados nos sítios, o telefone e o *email* de contato constam em todos os sítios pesquisados, enquanto que o endereço em 14 desses programas. Entretanto, não constam em nenhum dos sítios pesquisados orientações para se chegar ao local, como ponto de referência, linha de ônibus ou metrô.

**Figura 1**  
**Localização e contato**

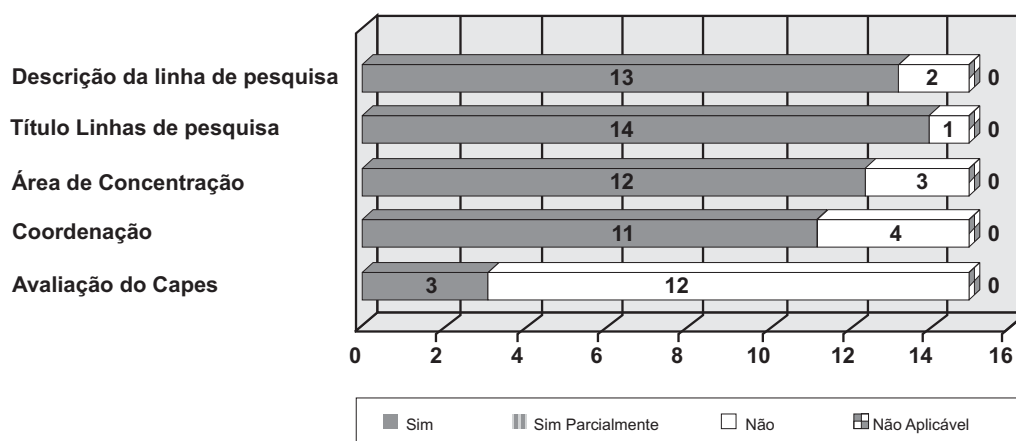


Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto aos itens relacionados a aspectos institucionais, conforme se observa na figura 2, a avaliação da Capes consta em apenas três dos sítios pesquisados, enquanto a identificação do coordenador responsável pelo programa está disponível em 11. Itens relacionados estreitamente à coerência do programa são essenciais para um candidato optar entre os programas, entretanto, as áreas de concentração, assim como a descrição da linha de pesquisa, não constam em dois dos sítios pesquisados, e em um dos sítios não consta sequer o título das linhas de pesquisa.



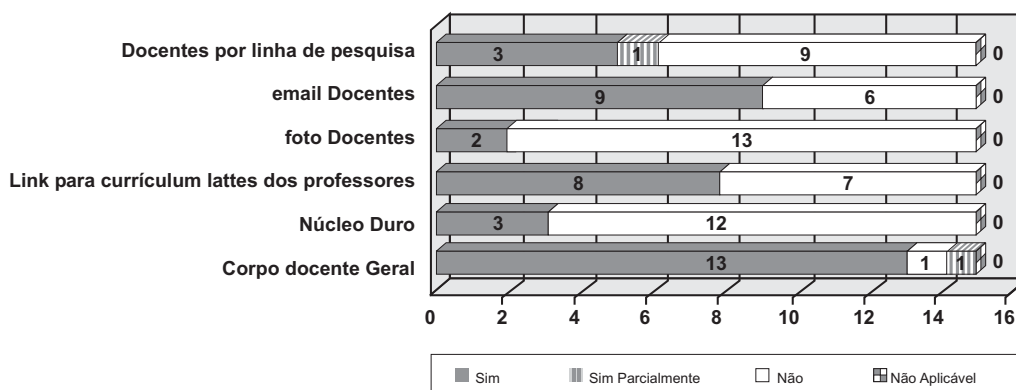
**Figura 2**  
**Institucional**



Fonte: Elaborado pelos autores

Os conteúdos disponibilizados nos sítios, relacionados com o corpo docente, estão apresentados na figura 3. A listagem do corpo docente dos programas é apresentada de forma geral ou segregada identificando quais destes pertencem ou não ao Núcleo Duro do programa. Essa listagem varia em sua forma e é uma das informações mais freqüentes nos endereços pesquisados, entretanto, em um dos endereços não foi identificada nem mesmo uma listagem dos professores. Facilidades como *links* para o Currículo Lattes dos docentes constam em oito dos 15 sítios, enquanto os endereços do correio eletrônico constam em nove e as fotos dos professores são apresentadas em apenas duas. Essas facilidades podem ser consideradas supérfluas, no entanto, a indicação das linhas de pesquisa em que cada professor atua é uma informação relevante – mas conseguimos identificá-las totalmente em apenas cinco das instituições.

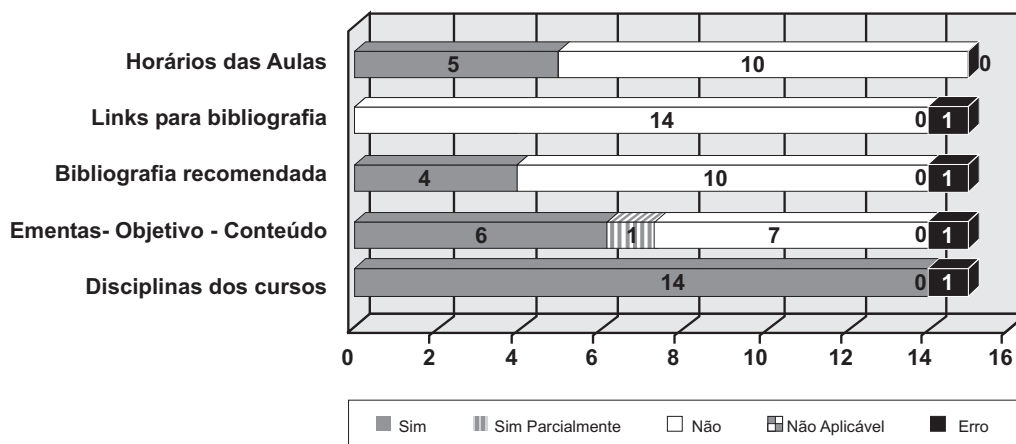
**Figura 3**  
**Corpo docente**



Fonte: Elaborado pelos autores

Focando na análise relacionada à grade curricular do programa, conforme apresentado na figura 4, o elenco das disciplinas dos cursos foi identificado praticamente em todos os endereços pesquisados, com apenas uma exceção, na qual ocorreu um erro na exibição da informação, porém a descrição detalhada das ementas, dos objetivos ou do conteúdo dessas disciplinas consta totalmente em apenas cinco desses sítios. Em sete deles não foi visualizado qualquer detalhamento das disciplinas. Além disso, houve a ocorrência de erro na apresentação do sítio e a disponibilidade das informações apenas em algumas disciplinas. Identificamos a bibliografia recomendada para as disciplinas em apenas quatro dos endereços pesquisados, e os horários das aulas em cinco desses. Não encontramos em nenhum dos sítios pesquisados *links* para parte da bibliografia recomendada, ou seja, não verificamos o aproveitamento da possibilidade de direcionar os interessados para artigos, dissertações, teses ou livros disponíveis na internet, com acesso livre.

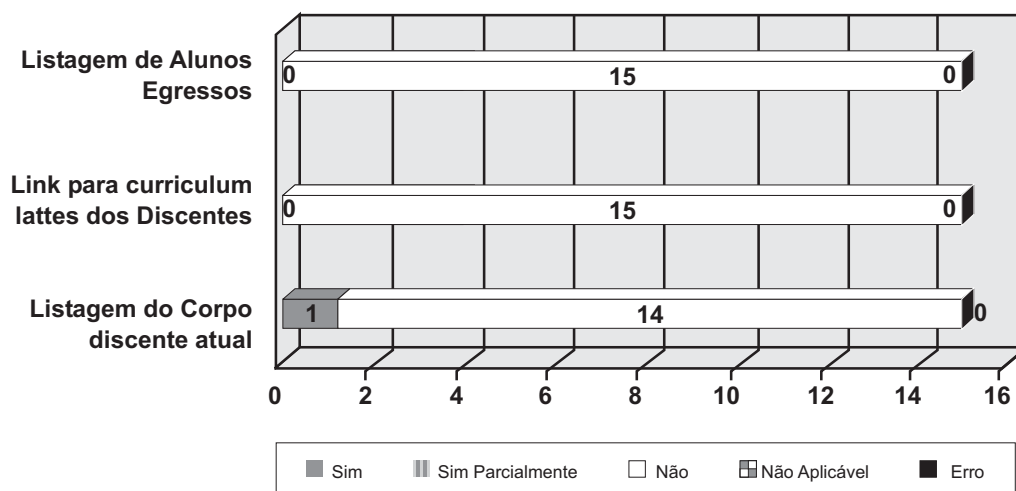
**Figura 4**  
**Grade curricular e quesitos relacionados**



Fonte: Elaborado pelos autores

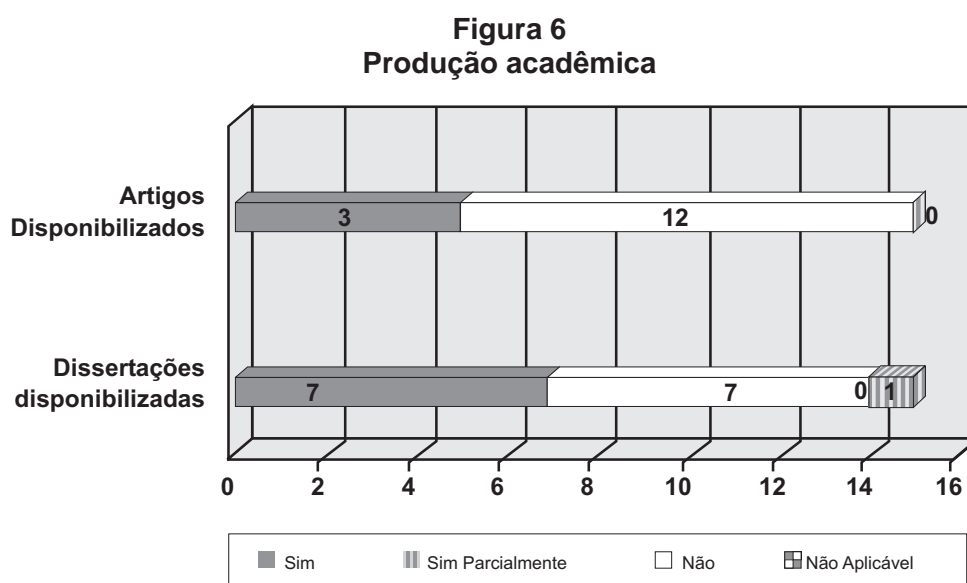
Como se pode observar na figura 5, os programas não divulgam seu corpo discente, apenas um destes apresenta a listagem do corpo discente atual e nenhum deles apresenta os alunos egressos. Não encontramos em nenhum desses sítios *links* para o Currículo Lattes dos discentes.

**Figura 5**  
**Corpo discente**



Fonte: Elaborado pelos autores

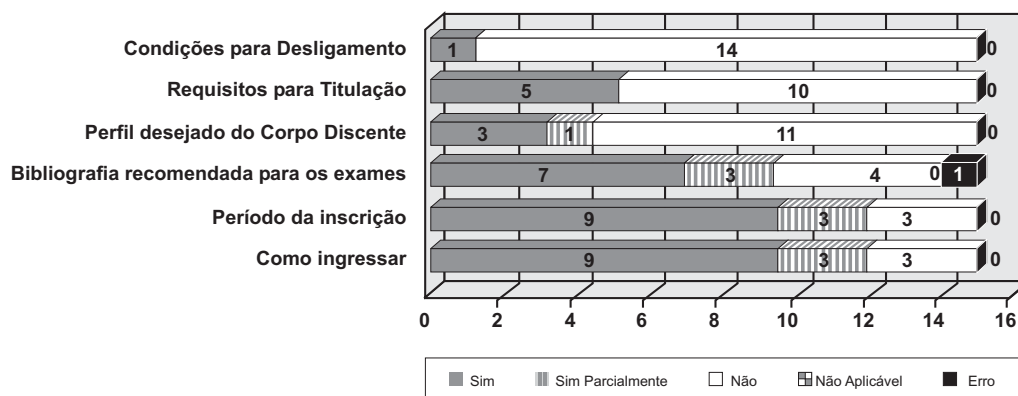
Observa-se na figura 6 que a importância dada pela Capes para a divulgação de conteúdo acadêmico nos sites dos programas de pós-graduação não está refletida nos respectivos sites. Até mesmo a disponibilidade das dissertações, a qual é obrigatória, é cumprida por apenas sete das instituições. Quanto aos artigos produzidos, identificamos sua disponibilidade em apenas três dos sites pesquisados.



Fonte: Elaborado pelos autores

As condições para ingresso nos programas e o período previsto para inscrição são apresentadas em 11 dos programas. Essas informações são dispostas de formas diversas: mais diretas ou por meio da apresentação de editais anteriores, manuais ou indicação de Teste Anpad (exame de proficiência utilizado nos processos de seleção de 96 cursos de pós-graduação em Administração e Contabilidade), entretanto, em quatro dos sites não observamos a identificação da bibliografia recomendada para os exames e somente em três localizamos a apresentação da descrição do perfil desejado para os candidatos ao programa. Identificamos em apenas quatro dos sites a descrição objetiva dos requisitos necessários para titulação e somente em um localizamos as condições que levam um discente à condição de desligamento do programa. Esses dados são demonstrados na figura 7.

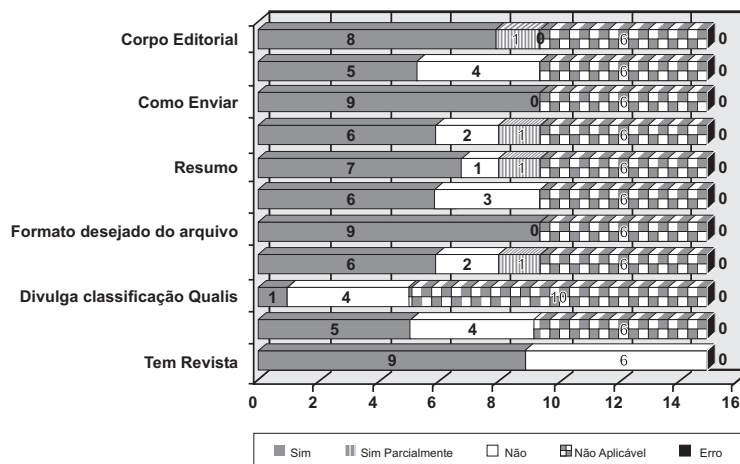
**Figura 7**  
**Condições para ingresso, titulação e desligamento**



Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme se nota na figura 8, foi identificada a existência de revista acadêmica em nove dos programas, das quais cinco encontram-se classificadas no Qualis (resultado do processo de classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da produção intelectual de seus docentes e alunos), porém somente em um dos sítios foi identificada a sua classificação. Seis dessas revistas disponibilizam a íntegra dos artigos pela internet e, além dessas, duas disponibilizam as edições mais atuais.

**Figura 8**  
**Revista acadêmica**

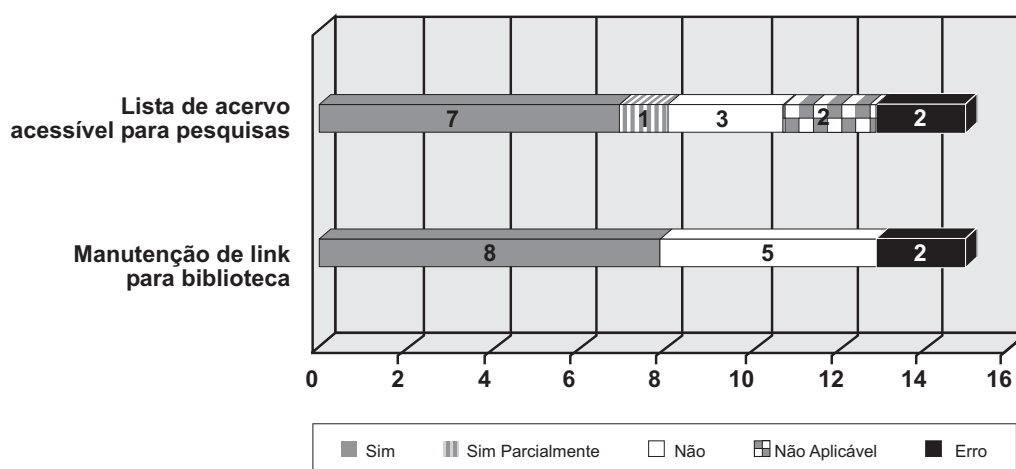


Fonte: Elaborado pelos autores

Os serviços oferecidos nos sítios, os quais podem representar facilidades para o corpo discente ou docente, para os possíveis candidatos ao programa ou para os pesquisadores em geral, são apresentados nas figuras 9 e 10. Nesses gráficos pode-se observar que:

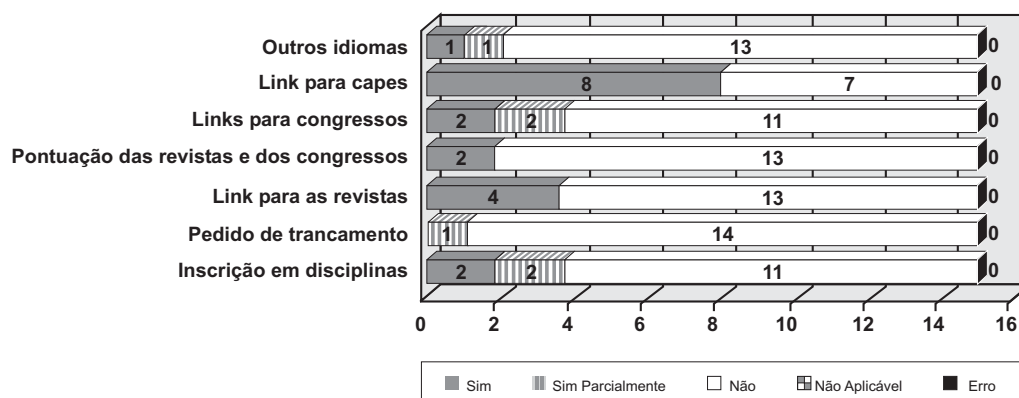
- Em oito dos sítios pesquisados verificamos a existência de *links* para a biblioteca, do mestrado ou da instituição como um todo, os quais estavam funcionando e em sete deles permitiam buscas no acervo, físico ou, em alguns casos, virtual. Porém, dois outros, embora apresentassem um *link* para a biblioteca, demonstraram erro na sua execução, situação que impossibilitou a verificação de sua estrutura;
- Três permitiam matrícula ou pré-matricula *on-line* e uma oferecia o *download* do formulário de inscrição;
- Um disponibilizava para *download* o formulário de trancamento;
- Quatro mantinham *links* para revistas acadêmicas e dois para congressos;
- Oito mantinham *link* para a Capes;
- Apenas um possuía parte substancial do conteúdo do sítio em outras línguas diversas do português. Nos demais identificamos apenas alguns resumos de artigos ou sítio da revista acadêmica traduzida em outro idioma.

**Figura 9**  
**Biblioteca e acervo**



Fonte: Elaborado pelos autores

**Figura 10**  
**Facilidades disponíveis**



Fonte: Elaborado pelos autores

## Conclusões e recomendações

Por meio da pesquisa nos endereços eletrônicos dos programas de mestrado em Ciências Contábeis foi possível observar que esses possuem, em geral, sítios específicos na internet. As informações mais comuns apresentadas são as tipicamente institucionais, como localização e meios de contato, sendo apresentadas em menor escala aquelas relacionadas à proposta dos programas e ao corpo docente.

As informações sobre as disciplinas do programa em sua maioria se limitam aos títulos das disciplinas, apenas uma minoria apresenta um detalhamento destas. Não costumam ser apresentadas informações sobre o corpo discente nos sítios.

A divulgação dos artigos produzidos pelos integrantes do programa, docentes e discentes ainda não é comum e até mesmo as dissertações defendidas a partir de março de 2006, as quais deveriam estar disponibilizadas em arquivos digitais por meio da internet nos respectivos sítios das instituições, por força da portaria Capes 013/2006, foram identificadas em apenas sete das instituições analisadas.

Em geral as condições para ingresso são mantidas nos sítios dos programas, porém não há uma preocupação em identificar o perfil desejado para o corpo discente, comprometendo, assim, a transparência do processo seletivo.

Não há uma preocupação comum em divulgar as condições estabelecidas para a conclusão dos cursos de mestrado e quais são as situações que podem acarretar no desligamento dos alunos do programa.

As revistas acadêmicas dos programas de mestrado em sua maioria são divulgadas e até mesmo seus artigos são digitalmente disponibilizados nos sítios, entretanto, essas páginas não são necessariamente as mesmas do programa.

A preocupação em manter uma biblioteca acessível por meio dos sítios dos programas, assim como a apresentação de *link* para a página da Capes, é perceptível em mais da metade dos endereços pesquisados.

Os sítios dos programas de mestrado das instituições não oferecem muitas facilidades para seu corpo discente ou para pesquisadores em geral. São exceções aqueles que oferecem informações em outros idiomas, opção de inscrições em disciplinas, listagens de periódicos com classificação no Qualis ou uma agenda de eventos (congressos, simpósios ou seminários).

Apesar da constatação de que todos os programas de mestrado em Ciências Contábeis mantêm sítios na internet, percebe-se que, em geral, o potencial de serviços e facilidades oferecidos por essa rede são subutilizados pelos programas, os quais pouco se beneficiam das possibilidades de divulgação e disseminação do conhecimento disponíveis nesse importante canal de comunicação que é a internet.

Dado o exposto, é recomendável que os programas reformulem seus sítios na internet, não somente para que atendam às exigências e recomendações da Capes, mas também para que utilizem as inúmeras oportunidades atualmente existentes na rede. Dada a vastidão dos conteúdos (informações ou serviços) que podem ser apresentados nos sítios das instituições de ensino, sugere-se que novos estudos sejam realizados nessa área, especialmente os relacionados à modernização dos formatos desses sítios, como as perspectivas em ascensão.

## Referências Bibliográficas

BEUREN, I. M. *Como elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 81.

BRASIL. LEI nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992. Diário Oficial da União de 10 jan 1992. Disponível em: <http://www0.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1992/8405.htm>. Acesso em: 1º abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 29.741, de 7 de junho de 1951. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=161737> Acesso em: 1º abr. 2007.



- Capes. Portaria Capes 13, de 24 de fevereiro de 2006. Disponível em: [http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/legislacao/Portaria\\_013\\_2006.pdf](http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/legislacao/Portaria_013_2006.pdf) Acesso em: 1º abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Crerios de Avaliao Trienal 2004/2007*, rea de Administrao/Turismo - Programas/ cursos acadêmicos – Administrao, Contabilidade e Turismo. pp. 5-13. Em [http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/avaliacao/CA2007\\_AdministracaoTurismo.pdf](http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/avaliacao/CA2007_AdministracaoTurismo.pdf). Acesso em 1 abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Histria e Missao*. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/sobre/historia.html> Acesso em: 1º abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. Mestrados/Doutorados Reconhecidos. Disponível em: [http://servicos.capes.gov.br/projetorelacaocursosjsparealesDet.jsp?cd\\_area=60200006&grandeArea=C1%CANCIAIS%20SOCIAIS%20APLICADAS&areaConh=ADMINISTRACAO](http://servicos.capes.gov.br/projetorelacaocursosjsparealesDet.jsp?cd_area=60200006&grandeArea=C1%CANCIAIS%20SOCIAIS%20APLICADAS&areaConh=ADMINISTRACAO) Acesso em 1º abr. 2007.
- CARVALHO, M. S. R. M. *A trajetria da Internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores a instituio dos mecanismos de governana*. Dissertao Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, COPPE, pp. 73-74, 2006. Disponível em: <http://www.nethistory.info/Resources/Internet-BR-Dissertacao-Mestrado-MSavio-v1.2.pdf> Acesso em: 1 jun. 2007.
- CAVALCANTI, M.; NEPOMUCENO, C. *O Conhecimento em Rede: como implantar projetos de inteligncia coletiva*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 61, 2007.
- MCLEAN, Ephraim; WETHERBE, James; TURBAN, Efraim. *Guia de Tecnologia 5 - Tecnologia da Informao para Gesto*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. Atualizado por Linda Lai, da City University de Hong Kong. Disponível em: [http://www.artmed.com.br/download/Material\\_Apoio/Turban/Turban\\_GT\\_05.pdf](http://www.artmed.com.br/download/Material_Apoio/Turban/Turban_GT_05.pdf) Acesso em: 22 mai. 2007.
- RIBEIRO, R. J. *Capes e UFPE lanam aplicativo gratuito e simples para pginas web de cursos de ps-graduao*. 2006. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/aplicativo.html> Acesso em: 4 abr. 2007.
- RIBEIRO, R. J. Orientaes. pp. 1-3, 2006. Disponível em: [http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/avaliacao/PaginasWeb\\_ProgramasPosGraduacao.pdf](http://www.capes.gov.br/opencms/export/sites/capes/download/avaliacao/PaginasWeb_ProgramasPosGraduacao.pdf) Acesso em: 6 abr. 2007.
- TAKAHASHI, T. *Sociedade da Informao no Brasil: Livro Verde*. Braslia: Ministrio da Cincia e Tecnologia, pp. 59-167, 2000. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html> Acesso em: 20 mai. 2007.

## JANEIRO

### **Seminário Análise de Custos**

**Data:** 12 a 19 de Janeiro

**Local:** Laboratório de Tecnologia e Sistemas de Informação FEA/USP

O curso tem como objetivo introduzir o aluno no campo da análise dos fatores que afetam os custos da empresa: o que compõe o custo do produto, métodos de custeio, avaliação dos custos de projetos, escolha entre projetos, análise de preço de venda, dentre outras questões relacionadas à análise de custos contemporânea. Informações podem ser obtidas pelo e-mail [tecsi@usp.br](mailto:tecsi@usp.br) ou pelo telefone (11) 3091 5820 ramais 125 ou 190.

### **COSO e sua utilização na gestão de risco e no combate à fraude contábil**

**Data:** 16 e 17 de janeiro

**Local:** São Paulo, SP

O objetivo do curso é capacitar os participantes no gerenciamento de riscos empresariais de acordo com o COSO (*Enterprise Risk Management – Integrated Framework*), considerando todas as dimensões de análise dessa ferramenta e as melhores práticas na sua aplicação, com vistas à construção de modelos de gestão empresariais e governança corporativa com foco em risco e a conformidade com a lei norte-americana Sarbanes-Oxley Act (Section 404). Informações no endereço: [www.iir.com.br](http://www.iir.com.br) ou pelo telefone (11) 2245-0121

## **MARÇO**

### **Conferência Geral de Gerência de Auditoria**

**Data:** 17 a 19 de março

**Local:** Nevada, Estados Unidos

O Instituto dos Auditores Internos (IIA na sigla em inglês) promoverá no Red Rock Casino, Resort and Spa, em Las Vegas, a conferência anual, que em 2008, segundo os organizadores, será um oásis de conhecimento, inspiração e rede de contatos de trabalho. Entre os assuntos a serem debatidos estão: auditoria contínua, auditoria interna, fraude, programas antifraude, erros cometidos pelo departamento de auditoria, detecção e prevenção de fraudes e práticas corruptas estrangeiras. O encontro é destinado a executivos das áreas de auditoria e finanças, diretores e auditores. Informações podem ser obtidas na página <http://www.theiia.org/iia-training/conferences/gam08-about/>

## **ABRIL**

### **31º Congresso da Associação Européia de Contabilidade**

**Data:** 23 a 25 de abril

**Local:** Rotterdam, Holanda

A European Accounting Association (EAA) promoverá no campus da Erasmus University Rotterdam a 31ª edição do Congresso, considerado um importante evento na Europa para a área de Contabilidade. O congresso será realizado em inglês e não haverá tradução simultânea. Os organizadores aconselham que as inscrições sejam feitas até 29 de fevereiro. Mais informações em [www.eaa2008.org](http://www.eaa2008.org)

## JUNHO

### **V Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO)**

**Data:** 18 a 20 de junho de 2008

**Local:** Belo Horizonte, MG

O EnEO é um evento da Divisão de Estudos Organizacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). A edição de 2008 terá como tema: Estudos Organizacionais e Práticas de Gestão no Brasil: reflexões e construção do conhecimento. Os presentes poderão debater os seguintes assuntos: análise crítica, formas de gestão e práticas transformadoras em organizações; agência, institucionalização e gestão de organizações no Brasil; discurso, comunicação e organização; redes e relacionamentos interorganizacionais; simbolismos e subjetividades nas práticas de gestão no Brasil e práticas de gestão nas empresas familiares. Informações sobre o Encontro podem ser obtidas na página [http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=36](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=36)

### **5º Congresso Internacional de Gestão de Tecnologia e Sistemas de Informação.**

**Data:** 4 a 6 de Junho de 2008

**Local:** Universidade de São Paulo

Esta é a quinta edição do Laboratório de Tecnologia e Sistemas de Informação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, coordenado pelo Prof. Dr. Edson Luiz Riccio. A inscrição de trabalhos está aberta até 8 de janeiro de 2008 e é feita no sistema on-line, no endereço [www.tecsi.fea.usp.br/eventos/inscricao/contecsi/web/login.asp](http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/inscricao/contecsi/web/login.asp). Os temas propostos incluem desde Auditoria de Sistemas, Aplicações Cliente/Servidor e Aplicações Convergentes até Terceirização na TI, *Wireless Computing*, Governo Eletrônico, Auditoria Contínua e XBRL. O endereço oficial do Congresso é: <http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2008/port/>

## JULHO

### **Global Accounting and Organizational Change Conference**

**Data:** 9 a 11 de julho de 2008

**Local:** Melbourne, Austrália

A Escola de Negócios da Faculdade de Direito e de Administração da La Trobe University, na Austrália, juntamente com a revista científica *Journal of Accounting & Organisational Change*, está sediando a Conferência Global sobre Contabilidade e Mudanças nas Organizações, que em 2008 tem como tema central "O papel da contabilidade para a mudança organizacional e social". A data limite para inscrição de trabalhos é 14 de dezembro de 2007. Informações sobre a conferência estão disponíveis no seguinte endereço; <http://www.latrobe.edu.au/GAOC>

## Normas para publicação RCA – Revista de Controle e Administração

Os artigos para a *RCA – Revista de Controle e Administração* devem ser encaminhados por correio eletrônico, disquete ou CD, configurados no programa Word ou equivalente, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1.5, alinhamento justificado, dentro das seguintes especificações, de acordo com as normas da ABNT:

- Textos com dimensão variável entre 15 e 20 páginas (21 mil a 28 mil caracteres), contendo análise, reflexão e conclusão sobre temas acadêmicos ou profissionais.
- Os originais devem ser encaminhados revisados e acompanhados de um resumo de até sete linhas (500 caracteres) em português, espanhol e inglês, com a indicação de três palavras-chave, além de identificação do(s) autor(es) (máximo de três linhas por autor), informando a instituição à qual está vinculado.
- Eventuais tabelas que acompanhem as matérias devem ser enviadas em arquivo separado do texto, configurado no programa Excel ou correspondente. Neste caso, o texto deverá conter a indicação de onde as tabelas devem ser inseridas. Devido à limitação da página da revista, as tabelas não podem ser extensas. Pede-se aos autores, portanto, bom senso na hora de criá-las.

As colaborações devem ser necessariamente inéditas, destinadas exclusivamente à *RCA – Revista de Controle e Administração* e tratar de assuntos vinculados ao universo das ciências contábeis e da administração pública ou privada, o que pressupõe também a análise interdisciplinar. A decisão final sobre a publicação dependerá de parecer emitido por três membros do Conselho Editorial, cabendo a seleção final ao comitê de redação.

O material deve ser enviado para [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) ou para Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## Regras para citações, notas e referências

### 1. Citações

As citações podem ser diretas ou indiretas, podendo estar em língua estrangeira. Neste caso, devem ser apresentadas na língua original com a tradução como nota de rodapé.

#### 1.1 Citações diretas, literais ou textuais

- Inseridas no texto:

As citações breves (até três linhas) são incluídas no próprio texto, entre aspas.

- Em destaque:

As citações com mais de três linhas aparecem em parágrafo(s) destacado(s) do texto corrido (com recuo na margem esquerda, corpo 11, em espaço simples entre linhas).

#### 1.2 Citações indiretas

A fonte deverá ser citada, ou no próprio texto em que estão expostas idéias do autor ou ao final do período sob forma de nota bibliográfica.

### 2. Notas bibliográficas

- A nota bibliográfica deve constar no final da citação, indicando o último nome do autor em caixa alta, o ano de publicação da obra, seguido do número da página onde a citação se encontra e observando a pontuação a ser obedecida.
- Os dados completos da obra deverão aparecer na seção de referências.
- Existem ainda situações especiais para apresentação das notas:
  - a) Quando o nome do autor citado aparecer no texto, não é necessário repeti-lo na nota.
  - b) Para citar uma obra que não foi lida no original, mas citada na obra de outro autor, na nota bibliográfica aparece a palavra latina *apud* (citado por).
  - c) Quando obra citada anteriormente, deve-se usar a expressão Op. Cit. (obra citada).
  - d) Quando citar seguidamente o mesmo autor em obras diferentes, usar a expressão Id. (mesmo autor).
  - e) Quando citar seguidamente o mesmo autor e a mesma obra, usar a expressão Ibid. (na mesma obra).

### 3. Notas de rodapé

Usadas para acrescentar informações relacionadas ao texto e importantes para o seu entendimento.

### 4. Referências

#### 4.1 Livros, teses, dissertações, monografias e trabalhos científicos em geral

- Quando a obra tem até três autores, mencionam-se todos, na ordem em que aparecem na publicação. Os nomes vêm separados por ponto-e-vírgula.
- Se há mais de três autores, mencionam-se até os três primeiros, seguidos da expressão *et al.*

#### 4.2 Capítulos de livros

##### a) De um autor em sua própria obra

LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: 34, 1993. Cap. 9: A rede digital. 203 p.

##### b) De um autor em uma coletânea

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. cap. 13, p. 299-311.

#### 4.3 Documentos oficiais

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### 4.4 Autoria institucional

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p.

#### 4.5 Autoria desconhecida

ENCICLOPÉDIA Barsa. 15ª ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16v.

#### 4.6 Artigos de revistas científicas

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, p. 7-28, jun 2005.



#### **4.7 Congressos, seminários, conferências**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Trabalhos apresentados em congressos, simpósios, conferências**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Documentos eletrônicos**

##### **a) Na web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n.º 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponível em: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Acesso em: 6 set. 2004.

##### **b) Em CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Artigos de revistas**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Artigos em jornais**

LEITE, Janaína (6 set. 2005). Auditoria vê gastos "exorbitantes" em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u100002.shtml>>.

## Normas para la publicación RCA – Revista de Controle e Administração

Se comunica que todos los artículos para la *RCA – Revista de Controle e Administração* deben ser encaminados por correo electrónico, disquete o CD, configurados en el programa Word o equivalente, tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio 1.5, con alineamiento, dentro de las siguientes especificaciones, de acuerdo con las normas de la ABNT:

- Textos de una extensión entre 15 y 20 páginas (de 21 mil a 28 mil caracteres). Contenido: análisis, reflexión y conclusión sobre temas académicos o profesionales.
- Los originales deben enviarse revisados y adjuntando una síntesis del trabajo en no más de siete líneas (500 caracteres) escrita en portugués, español e inglés, con la indicación de tres palabras-clave y biografía del autor (o de los autores) sintetizada en no más de tres líneas por autor, informando el nombre de la institución a la cual pertenece.
- Los posibles cuadros, gráficas y tabulaciones propios del trabajo deben ser enviados en un archivo separado del texto y configurados en el programa Excel o equivalente. En este caso, se deberá indicar en el texto su lugar preciso donde deben ir colocados. Se les pide que dado el tamaño limitado de la revista, traten de confeccionar las gráficas con una dimensión regular y visible, evitando que sean demasiado grandes. Las colaboraciones deben ser necesariamente originales, destinadas exclusivamente a la *RCA – Revista de Controle e Administração* y acerca de asuntos vinculados a las ciencias contables y a la administración pública o privada con un análisis interdisciplinario. La decisión final sobre la publicación dependerá del veredicto emitido por tres miembros del Consejo Editorial recayendo la decisión final al Comité de Redacción.

Los artículos deben ser enviados para [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) o para Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **Reglas para citaciones, notas y referencias**

### **1. Citaciones**

Las citaciones pueden ser directas o indirectas y pueden estar en lengua extranjera. En este caso, deben presentarse en la lengua original con la traducción como nota al pie de página.

#### **1.1 Citaciones directas, literales o textuales**

- Inseridas en el texto:

Las citaciones breves (hasta tres líneas) se incluyen en el propio texto, entre comillas.

- En destaque:

Las citaciones con más de tres líneas aparecen en párrafo(s) destacado(s) del texto corrido (aumentando el margen izquierdo, cuerpo 11, espacio simple entre líneas).

#### **1.2 Citaciones indirectas**

La fuente debe ser citada o en el propio texto en que se exponen las ideas del autor o al final del período en forma de nota bibliográfica.

### **2. Notas bibliográficas**

- La nota bibliográfica debe constar al final de la citación, indicando el apellido principal del autor en letras mayúsculas, el año de publicación de la obra, seguido del número de la página donde se encuentra la citación y observando la puntuación que debe ser obedecida.

- Los datos completos de la obra citada deberán aparecer en la sección de las referencias.

- Existen situaciones especiales para presentación de las notas:

- a) Cuando el nombre del autor citado aparece en el texto, no es necesario repetirlo en la nota.
- b) Para citar una obra que no fue leída en la original, sino citada en la obra de otro autor, en la nota bibliográfica debe aparecer la palabra latina *apud* (citado por).
- c) Cuando la obra fue citada anteriormente, se debe usar la expresión *Op. Cit.* (obra citada).

- d) Cuando se cita en secuencia el mismo autor en obras diferentes, usar la expresión Id. (el mismo autor).
- e) Cuando se cita en secuencia el mismo autor y la misma obra, usar la expresión Ibid. (en la misma obra).

### **3. Notas de pie de página**

Se usan para adicionar informaciones relacionadas al texto e importantes para su entendimiento.

### **4. Referencias**

#### **4.1 Libros, tesis, tesinas, monografías, trabajos científicos en general**

- Cuando la obra tiene hasta tres autores, se mencionan todos en el orden en que aparecen en la publicación. Los nombres vienen separados por punto y coma.
- Si hay más de tres autores, se mencionan los tres primeros, seguidos de la expresión *et al.*

#### **4.2 Capítulos de libros**

##### **a) De un autor en su propia obra**

LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: 34, 1993. Cap. 9: A rede digital. 203 p.

##### **b) De un autor en una colección**

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. cap. 13, p. 299-311.

#### **4.3 Documentos oficiales**

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### **4.4 Autoría institucional**

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p.

4.5 Autoría desconocida

#### **4.5 Autoria desconhecida**

ENCICLOPÉDIA Barsa. 159ª ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16 v.

#### **4.6 Artículos de revistas científicas**

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-28, jun 2005.

#### **4.7 Congresos, seminarios, conferencias**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Trabajos presentados en congresos, simposios, conferencias**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Documentos electrónicos**

##### **a) En la web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n.º 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponível em: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Acesso em: 6 sep. 2004.

##### **b) En CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Artículos de revistas**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Artículos en diarios**

LEITE, Janaína (6 sep. 2005). Auditoria vê gastos "exorbitantes" em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u100002.shtml>>.ult91u100002.shtml>.

## Rules for publishing RCA – Revista de Controle e Administração

The articles to the *RCA – Revista de Controle e Administração* must be sent by e-mail, diskette or CD configured under Word or equivalent, Times New Roman font, size 12, 1.5 spacing, justified alignment following the categories below, according to the rules of ABNT:

- Articles may have 15 to 20 pages (21,000 to 28,000 characters). It should contain analysis, reflection and conclusion about academic or professional themes.
- Originals must be revised before sending and must have a summary of about seven lines (500 characters) in Portuguese, Spanish and English, having three keywords indicated, besides author(s) biography (no more than three lines per author) and the name of the institution that he/they belong(s) to.
- Any tables included in the work should be in a separated file, configured under Excel or corresponding. In such case, there must be an indication where to place them in the text. Due to limited page space, tables can not be too long. Thus, we ask the authors to pay attention to that when designing such tables.

Works sent have to be unpublished and aimed only to *RCA – Revista de Controle e Administração*. Subjects must deal about the Accounting Science and Public or Private Administration universe, taking for granted an interdisciplinary analysis. Final decision about publishing will depend on three Editorial Board member's opinions, and the editorial staff will do the final selection.

Works should be sent to [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) or to Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## Guidelines for quotations, notes and references

### 1. Quotations

Quotations can be direct or indirect, or in a foreign language. In this case, they should be presented in the original language with the respective translation in the footnote.

#### 1.1 Direct, literal or textual quotations

- Inserted in the text:

Short quotations (up to three lines) are included in the text, between quotation marks.

- Highlighted:

Quotations with more than three lines appear as (a) paragraph(s) highlighted from the body of the text (indented from the left margin, body 1, simple line spacing).

#### 1.2 Indirect quotations

The source should be mentioned either in the text itself where the author's ideas are stated, or at the end of the sentence as a bibliographic note.

### 2. Bibliographic notes

- At the end of a quotation there should be a bibliographic note, indicating the last name of the author in capitals, the year of publication of the work followed by the number of the page where the quotation is found, and observing the punctuation to be used.

- Complete data about the quoted work should appear in the references section.

- There are other special situations for the presentation of notes:

- a) When the name of the quoted author appears in the text it isn't necessary to repeat it in the note.
- b) To quote a work that wasn't read in the original, but quoted in a work by another author, the Latin word *apud* (quoted by) appears in the bibliographic note.
- c) For a previously quoted work, the expression Op. Cit (quoted work) should be used.
- d) When the same author is successively quoted in different works, the expression Id. (same author) should be used.
- e) When the same author and the same work are successively quoted, the expression Ibid. (in the same work) should be used.

### 3. Footnotes

Used for additional information related to the text and important for its understanding.

### 4. References

#### 4.1 Books, thesis, dissertations, monographs, scientific works in general

- When the work has up to three authors, they should all be mentioned, in order of appearance in the publication. The names are separated by semicolon.

- If there are more than three authors, the first three are mentioned, followed by the expression *et al.*

#### 4.2 Book chapters

##### a) Of an author in his/her own work

LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: 34, 1993. Chap. 9: A rede digital. 203 p.

##### b) Of an author in a collective work

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2<sup>nd</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2000. Chap. 13, p. 299-311.

#### 4.3 Official documents

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### 4.4 Institutional authorship

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p.

#### 4.5 Unknown authorship

ENCICLOPÉDIA Barsa. 15<sup>th</sup> ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16 v.

#### 4.6 Articles from scientific journals

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-28, jun 2005.



#### **4.7 Congresses, seminars, conferences**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Works presented in congresses, symposiums, conferences**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Electronic documents**

##### **a) On the web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n.º 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Available at: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Access on: 6 sep. 2004.

##### **b) On CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Articles in journals and magazines**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Articles in newspapers**

LEITE, Janaina (6 set. 2005). Auditoria vê gastos "exorbitantes" em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Available at: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u100002.shtml>>.



