

PROJETO EUROBRASIL 2000
Apoio à Modernização do Aparelho de Estado
Co-financiado pela União Européia

**Textos de Referência em
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE
TOMADA DE DECISÃO GOVERNAMENTAL**

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão
Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Comissão Européia

Brasília

2006

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva

Secretário de Gestão

Valter Correia da Silva

Diretor do Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Victor Branco de Holanda

Diretor Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Ruben Bauer

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Comissão Europeia

**Textos de Referência em
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE
TOMADA DE DECISÃO GOVERNAMENTAL**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL EM GESTÃO
PROJETO EUROBRASIL 2000

Esplanada dos Ministérios, bloco K – 4º andar – sala 479-A
CEP 70040-906 – Brasília-DF
Telefones: (61) 3429.4906 / 3429.4208 / 3429.4836
Fax: (61) 3225.5183
eurobrasil@planejamento.gov.br
<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteúdo/eurobrasil/eurobrasil.htm>

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000:

Carla Sorneta (equipe européia)
Flávia Carvalho (equipe brasileira)
Luciana Vieira (equipe brasileira)
Norma Nogueira (equipe brasileira)
Roger Pouliquen (equipe européia)
Ruben Bauer (Diretor)

CAPA

Bárbara Bela Editora Gráfica

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL

Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM

200 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

Normalização: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia
Textos de referência em participação da sociedade nos processos de tomada de decisão governamental: (participação social nos planos e orçamentos do governo) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. – Brasília : MPOG/SEGES, 2005.

p. 62

1. Administração Pública – Brasil. I. Comissão Européia.
II. Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão.

CDU 35.072.1

SUMÁRIO

Apresentação	07
Introdução ao Contexto Brasileiro	09
Participação da Sociedade Civil no Processo Decisório dos Órgãos de Estado – Foco nas Áreas de Planejamento e Orçamento.	12
O Modelo Sueco de Acesso aos Documentos Públicos	22
Democracia no Novo Século: a Estratégia Sueca de Expansão da Democracia	28
O Diálogo Polícia-Cidadãos na Suécia	32
Valores Fundamentais da Administração Pública na Suécia	48

APRESENTAÇÃO

O Projeto EuroBrasil 2000 é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Européia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir do contato com o estado da arte europeu em administração pública e o intercâmbio de experiências entre o Brasil e a Europa nesse campo. Para isso, o Projeto conta com a assistência técnica prestada por um consórcio contratado pela União Européia, integrado pela Escola Nacional de Administração da França (ENA), pelo Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU), pelo Instituto Holandês de Administração Pública (ROI) e pelo Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA).

O Projeto tem por objetivo geral apoiar o Governo brasileiro na implementação da sua política de gestão pública, e por objetivos específicos:

- apoiar a flexibilidade da gestão da administração pública;
- reforçar a capacidade das instituições centrais para a reforma administrativa;
- melhorar a capacidade de gestão dos funcionários públicos de categorias superiores;
- melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos; e
- criar laços permanentes com a Europa.

Em um prazo de três anos, o Projeto prevê a capacitação de cerca de 5.000 servidores de nível superior do quadro permanente da Administração, mediante atividades como videoconferências, cursos de educação à distância, oficinas e seminários com especialistas, além de participação em missões técnicas à Europa e incubação de redes temáticas e comunidades de prática. Serão ainda elaborados estudos técnicos para subsidiar iniciativas de mudança na Administração Pública.

O Projeto tem três componentes principais:

- Fortalecimento da Administração Pública;
- Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos; e
- Relacionamento entre a Administração Pública e o cidadão.

Estes componentes, por sua vez, subdividem-se em blocos de ações encadeadas: as áreas temáticas do Projeto. Em seu formato atual, o Projeto conta com 13 áreas temáticas:

- Ética profissional;
- Formação para o serviço público;
- Gerenciamento de projetos;

- Gestão de pessoas;
- Gestão por resultados;
- Melhoramento da relação entre o Estado e o cidadão;
- Modelagem federativa;
- Modelagem institucional;
- Monitoramento e avaliação de programas governamentais;
- Parcerias público-privadas;
- Planejamento e gestão territorial;
- Planejamento estratégico; e
- Redes e comunidades de prática (suporte metodológico ao Projeto).

No âmbito do componente “Relacionamento entre a Administração Pública e o Cidadão” e da área temática “Melhoramento da Relação entre o Estado e o Cidadão” do Projeto, foi programada, em parceria com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República e com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a oficina “Participação da Sociedade nos Processos de Tomada de Decisão Governamental”.

Esta publicação contém textos referentes a práticas de participação da sociedade na vida do Estado sueco, inclusive uma descrição dos canais de participação social na Suécia na definição de uma política pública em âmbito nacional (a de segurança pública).

Brasília, novembro de 2006
Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO

No Brasil a luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no campo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os movimentos populares se organizaram em torno das reivindicações urbanas, como educação, saúde, habitação, água, luz, transporte, etc. Reivindicava-se, além disso, a criação de espaços de participação, para que a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas.

Assim, a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços que não são aqui citados, ter incluído em seu âmbito mecanismos de democracia direta e de democracia participativa. Com referência à democracia direta, a Constituição destaca os mecanismos de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. Já no tocante à democracia participativa, cita-se o estabelecimento de *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, nos níveis municipal, estadual e federal com representação paritária do Estado e da Sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas à saúde, a crianças e adolescentes, à assistência social, etc.

Desse modo, diferentes políticas públicas brasileiras contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados Conselhos, sendo que muitos desses espaços passaram a desenvolver *Conferências Nacionais de Políticas Públicas*. As conferências são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas.

A atual gestão governamental de âmbito federal adotou como método de trabalho o diálogo com todos os segmentos da sociedade civil, buscando a construção de consensos. Assim, tem-se observado, desde 2003, a ampliação dos espaços republicanos e democráticos de participação da sociedade na esfera pública, dando consequência prática ao princípio constitucional da democracia participativa.

Esta nova forma de governar tem possibilitado que conquistas substantivas para a população brasileira sejam obtidas por meio do diálogo com os mais diferentes segmentos representativos da sociedade. Como exemplos, a negociação entre o governo e as Centrais Sindicais para o reajuste, acima da inflação, do salário mínimo; o envolvimento dos principais movimentos sociais vinculados à educação (UNE, CNTE, Ubes e Undime) nas decisões estratégicas para relançar o ensino público brasileiro, como o ProUni, a Proposta de Reforma Universitária e o Fundeb; ou a construção, por meio do diálogo, com os movimentos sociais da área, do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Os movimentos sociais expressaram-se publicamente no Grito da Terra, na Jornada pela Água e em Defesa da Vida, nas jornadas e na Conferência organizadas pelo Fórum em Defesa da Reforma Agrária, na Lei de Gestão de Florestas; como decorrências, no Plano Nacional de Recursos Hídricos, no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, dentre outros campos de políticas públicas fundamentais à vida da população brasileira.

Por meio do diálogo e da negociação com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) e demais entidades do campo, foi possível criar e consolidar medidas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, como o financiamento da safra agrícola 2003/2004 que contou com recursos da ordem de R\$ 5,4 bilhões e para a safra 2006/2007 com R\$10,0 bilhões. Na elaboração do Plano houve uma ativa participação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

A partir da consolidação da Mesa Nacional de Negociação Permanente com as entidades sindicais do serviço público federal, avançou-se em pontos relevantes da política salarial e funcional. Ainda na área trabalhista, houve importantes negociações com as centrais sindicais na definição do salário mínimo e da correção da tabela do Imposto de Renda dos assalariados, bem como na preparação da reforma sindical. O Governo realizou também audiências públicas com a participação ampla da sociedade sobre o projeto de Integração de Bacias do Rio São Francisco, sobre o Plano Amazônia Sustentável (PAS), sobre o Plano BR-163 Sustentável e sobre o desenvolvimento de políticas públicas para as áreas de segurança, integração nacional e radiodifusão comunitária.

No âmbito empresarial, cabe destacar as 21 medidas de desoneração tributária e o fomento à produção industrial que foram negociadas com a Confederação Nacional da Indústria e com as 27 federações industriais do país, o que levou o presidente da CNI a reconhecer que “o setor nunca teve tanto espaço de diálogo com o governo federal”. Acrescente-se ainda que a política de transferência de renda para as famílias que vivem abaixo da linha da pobreza (Fome Zero e Bolsa-Família), que já beneficia 11 milhões de famílias (mais de 30 milhões de pessoas), foi concebida e está sendo executada com a parceria de centenas de entidades de ação social, religiosas ou não.

Em relação à participação social em torno das Conferências assiste-se a uma situação inédita, pois nunca os segmentos organizados da sociedade demonstraram tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Entre 2003 a julho de 2006, foram realizadas 40 Conferências, que mobilizaram mais de dois milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público, nas esferas municipais, estaduais e nacional. Cabe destacar que oito Conferências foram realizadas pela primeira vez: a 1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica; a 1ª Conferência Nacional das Cidades; a 1ª Conferência Nacional Infante-Juvenil do Meio Ambiente; a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres; a 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial; a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca; a 1ª Conferência Brasileira sobre APL – Arranjos Produtivos Locais; a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica; a 1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas e 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária.

Outra ação importante de mobilização da sociedade é a coordenação do Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), instituído por Decreto Presidencial em dezembro de 2005 com a finalidade de estimular ações e projetos que contribuam para que o país atinja as metas estabelecidas pela ONU a serem

alcançadas até 2015. O Prêmio é uma iniciativa do governo federal em parceria com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2005, na primeira edição do Prêmio, foram recebidas 923 inscrições de iniciativas em todo o país e selecionadas 27 delas por um júri de renomados especialistas. Para 2006 estão previstas três atividades no âmbito do Prêmio ODM: Realização de Seminário para divulgar e debater com a sociedade as práticas premiadas (em andamento), a elaboração de um Banco de Práticas, e uma publicação descritiva de práticas realizadas pelo poder público e pela sociedade que contribuem para o alcance das Metas do milênio.

Quanto à participação social no ciclo de construção de políticas públicas, cita-se a realização em 2003 dos Fóruns Estaduais de Participação Social como uma experiência pioneira de inclusão direta da Sociedade Civil Organizada na definição das prioridades do Plano Plurianual (PPA) 2004–2007. Estes Fóruns foram realizados nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal e contaram com a participação de 2.170 organizações, dentre sindicatos, associações e federações empresariais, Organizações Não-Governamentais, Movimentos Populares e instituições religiosas e científicas. Cumpre destacar que o PPA é essencial ao planejamento das políticas públicas, pois define, em linhas gerais, as concepções, os programas, os objetivos e as metas para os próximos 4 anos.

A partir do reconhecimento dos avanços conquistados na ampliação e fortalecimento dos espaços de participação social no âmbito da esfera pública federal, é necessário agora desenvolver estratégias e implementar ações com o objetivo de:

- Melhorar a qualidade da participação social, por meio da capacitação de atores públicos e privados envolvidos com este processo e do aprimoramento do funcionamento dos espaços de participação existentes, tais como: conselhos, conferências, consultas públicas e outros; e
- Estender a participação social para áreas/setores onde não ainda não existe esta prática. Destaca-se aqui, dentre outras, a participação da sociedade no acompanhamento do ciclo orçamentário federal, a ser modelada em conjunto com a sociedade.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DECISÓRIO DOS ÓRGÃOS DE ESTADO – FOCO NAS ÁREAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.

Jan Carlson¹

Introdução

Este trabalho aborda os princípios e métodos de participação da sociedade civil no processo decisório, com ênfase sobre o planejamento, o orçamento e a aplicação do dinheiro público. Serão apresentadas, principalmente, as experiências acumuladas nos países da Europa ocidental, com destaque para os países escandinavos. Será feita uma breve apresentação dos sistemas de planejamento e orçamento desses países, visto que são diferentes dos utilizados pelo Brasil. Uma das lições aprendidas pelos países europeus é a de que o valor do planejamento é demonstrado pela sua execução. Por isso, este trabalho centra-se na apresentação dos processos que asseguram a participação popular e a transparência na implementação de planos e orçamentos.

Como o Brasil é um Estado Federativo cujo território é maior do que a soma da área geográfica total da Espanha, de Portugal, da França, do Reino Unido e da Irlanda, as experiências acumuladas pela União Européia sobre tomada de decisão serão também apresentadas, mostrando como surgiu e foi assimilado, na última década, o princípio da transparência.

A sociedade civil

Nas últimas décadas a expressão “sociedade civil” ou “cívica” foi adotada em contraponto ao Estado e suas organizações. Há uma outra dimensão social, denominada “mercado”. A sociedade civil abrange os cidadãos e as suas formas de organização, inclusive as que representam os atores inseridos no mercado.

A questão do envolvimento da sociedade civil no processo decisório público tomou corpo na Europa após a 2ª. Grande Guerra. Os processos de diálogo entre o Estado e os seus parceiros sociais foram instituídos ao longo do tempo. Os diálogos sociais fazem parte do conjunto de práticas participativas que aproximam o Estado da sociedade civil.

Os partidos políticos são considerados como participantes do processo decisório público, por meio de seus representantes eleitos ou nomeados. As práticas democráticas internas dos partidos e a sua capacidade de envolver os seus filiados e os cidadãos em geral no processo decisório têm a mais alta importância para a legitimação da democracia, mas estão fora do escopo deste trabalho.

¹ Presidente do Conselho de Administração do Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU). Texto preparado para a Oficina “Participação da Sociedade nos Processos de Tomada de Decisão Governamental”, promovida pelo Projeto EuroBrasil 2000 em Brasília, nos dias 29 e 30 de novembro e 06 e 07 de dezembro de 2006.

Do ponto de vista político, a participação da sociedade civil pode gerar oportunidades para a comunicação de idéias e interesses que não estejam sendo claramente articulados pela estrutura partidária. Mas, principalmente, ela é uma ferramenta para a mobilização de competências com vistas à melhoria da implementação de novas reformas ou regulamentações.

Planejamento na Europa Ocidental

A idéia e a prática do planejamento estatal de longo curso fortaleceram-se na maioria dos países da Europa Ocidental nos anos 1950 e 1960. No entanto, as crises do petróleo nos anos 1974 e 1979 e a depressão econômica durante a segunda metade da década de 1970 deram um golpe mortal nos sonhos de planejamento detalhado do futuro. As novas palavras de ordem passaram a ser flexibilidade e prontidão para a mudança e inovação. A queda do império soviético sepultou de vez as ilusões quanto à possibilidade de planejar o futuro em todos os setores da sociedade.

Entretanto, em todas as sociedades persiste a necessidade de tomar decisões de longa duração sobre certos assuntos e de capacitação para esses processos de tomada de decisão. Isso é ainda mais verdadeiro nas áreas de infra-estrutura, planejamento físico e investimento de longo prazo. Essa necessidade é óbvia, igualmente, no setor educacional, onde existe demanda para a criação de cursos com avaliações bem definidas que possam abrir oportunidades de trabalho. Finalmente, é preciso saber quais são as prioridades de governo no longo prazo para que os órgãos públicos, as empresas e a sociedade civil possam se preparar para a mudança ou a manutenção das suas atividades atuais.

A situação típica nos países da Europa Ocidental apresenta-se da seguinte maneira:

Os **Planos Estratégicos** são apresentados pelos governos recém-eleitos, por meio de um ou mais documentos, nos quais se estabelecem prioridades e compromissos para o período do mandato. Esses planos são considerados documentos políticos por excelência e o processo de sua elaboração envolve os núcleos centrais de liderança dos partidos majoritários. A possibilidade de influenciar a elaboração desses planos é muito pequena, especialmente se o partido ganhou as eleições por ampla maioria ou existe uma coalizão de partidos que têm diferentes idéias sobre as questões em jogo. As estratégias de governo estabelecem as prioridades e os cronogramas das ações a serem implementadas.

O **planejamento econômico** de longo prazo passou a ser visto muito mais como uma área técnica ou científica, que visa a fazer previsões sobre possíveis desdobramentos do processo produtivo e dos padrões demográficos e de consumo, bem como do gasto público. Os governos, por meio dos seus ministérios da Economia, têm muito interesse nesses estudos, mas o seu planejamento econômico normalmente é feito por comissões de especialistas dos órgãos de governo e do mundo acadêmico que promovem seminários e audiências públicas e preparam relatórios sobre os diferentes aspectos do desenvolvimento econômico. Esses relatórios são publicados e o público interessado pode manifestar-se sobre eles diretamente aos ministérios responsáveis. O governo utiliza esses estudos como subsídios para a elaboração de leis, preparação dos orçamentos públicos e outros tipos de decisões de governo.

Em alguns países as previsões econômicas e os desempenhos da economia são apresentados a um **Conselho de Assuntos Econômicos** presidido por um membro do governo e que conta com a participação de representantes dos setores empresariais, dos sindicatos e da academia. As reuniões desse tipo de colegiado oferecem amplas oportunidades para a divulgação das ações de governo, mas raramente discutem as decisões políticas mais fundamentais. Todavia, elas promovem discussões importantes entre o governo, o empresariado e os sindicatos e, à vezes, dão origem a grupos de estudos e de trabalho sobre matérias relevantes.

Os **planos de investimentos infra-estruturais** de longo prazo costumam ser preparados por comissões públicas dirigidas por um membro do alto escalão do governo e apoiadas por secretarias-executivas formadas por servidores públicos e representantes do mundo acadêmico. O governo define as diretrizes para o trabalho da comissão, inclusive patamares ou alternativas financeiras para o escopo do planejamento. A composição da comissão é uma mistura de políticos com representantes setoriais e regionais. Os principais instrumentos usados são estudos e pesquisas, audiências públicas, visitas *in loco*, seminários e reuniões por regiões e tipos de organizações. Os investimentos infra-estruturais têm considerável importância política e são, muitas vezes, cruciais para o desenvolvimento de uma região ou cidade. Por isso as discussões e os embates, em geral, envolvem regiões ou setores da economia. Frequentemente os políticos locais da região se unem para demandar a construção de uma estrada ou ferrovia na sua área de interesse comum e disputam com os representantes de outras regiões. Especialistas ambientais costumam ser convidados a contribuir para os trabalhos e estudos, uma vez que as questões ambientais têm alta prioridade política e as leis da União Européia exigem que todas as obras públicas sejam objeto de estudos de impacto ambiental.

Na realização desses trabalhos ocorre intensa participação de políticos, representantes de organizações setoriais, cientistas e ambientalistas. Mas e o público em geral? Na melhor das hipóteses, ele participa por meios dos representantes das organizações ou dos políticos locais. Mas sempre existe a possibilidade de mandar cartas e artigos, coletar assinaturas em favor e contra os projetos em estudo e pressionar as autoridades locais ou regionais. Às vezes é possível participar de reuniões públicas ou manifestar-se durante as audiências públicas.

Alguns países, como a Suécia, exigem que os relatórios das comissões sejam enviados às regiões, aos municípios e às organizações da sociedade civil para apreciação e crítica antes de a decisão de governo ser tomada. Podem ocorrer fortes debates sobre os relatórios no seio das comunidades ou das organizações. Todas as manifestações da sociedade civil são examinadas durante o processo de decisão sobre as obras de infraestrutura que estão sendo planejadas.

Uma vez que os planos de investimentos de longo prazo têm duração de 10 a 20 anos, é preciso assegurar que, pelo menos, os investimentos a serem feitos no futuro próximo contem com o apoio do governo mesmo que haja mudança de administração por força de eleições. Por isso, os partidos no poder buscam acordos com os da oposição para garantir a continuidade das obras mais importantes e dos seus cronogramas e planos de desembolso. Essas negociações ocorrem entre as cúpulas partidárias e, geralmente, não dão margem à participação da sociedade civil.

Antes da votação no Parlamento a comissão legislativa encarregada de examinar o projeto de lei referente a esses tipos de investimentos costuma organizar audiências públicas nas regiões ou organizações interessadas. Essas oportunidades são bastante aproveitadas pelos partidos de oposição para criticar as propostas do governo.

Os planos de investimento de longo prazo são revisados, normalmente, uma vez a cada novo período de eleições.

Dependendo das prioridades políticas, podem haver planos de longo prazo sobre questões ambientais, de energia ou para o combate ao racismo, discriminação social, igualdade de gênero e outras. Os procedimentos para a elaboração desses planos seguem a mesma linha dos demais planos de longo prazo. A diferença está em que, nesses casos, as organizações envolvidas não costumam ser muito institucionalizadas e profissionais e talvez seja necessário um maior esforço para obter a sua participação no processo de planejamento.

Em muitas dessas áreas não é preciso celebrar acordos amplos e duradouros porque essas questões podem ser encaminhadas de outras formas quando ocorrem mudanças de governo, sem acarretar custo elevado.

Orçamento

A apresentação do orçamento anual é um dos pontos altos do calendário político de todos os países da Europa. O orçamento estabelece a estrutura do gasto público dos ministérios e outros órgãos de governo e os recursos a serem distribuídos às regiões e autoridades locais e municipais. O orçamento dispõe sobre as pensões e outros tipos de benefícios sociais e serviços para os cidadãos. O orçamento também revela o custo de financiamento da dívida pública.

Este importante documento tem uma longa tramitação e, em geral, seu processo de elaboração é regulado em lei. O texto do Tratado da União Européia estabelece os limites da dívida pública e do déficit anual dos países-membros. A composição do orçamento de cada país não é de interesse apenas nacional, mas é examinada também pela Eurostat, a agência de estatística da União Européia.

Os processos orçamentários variam de um país a outro. Neste trabalho será examinado, como exemplo, o processo orçamentário vigente na Suécia.

As previsões de gasto no longo prazo e o relatório da despesa realizada no exercício fiscal anterior são a base da lei orçamentária apresentada em abril de cada ano. A principal finalidade da lei orçamentária é a de estabelecer as diretrizes de governo para as políticas econômica e orçamentária nos próximos anos. Diferentes cenários econômicos e as previsões do governo são apresentadas. Também fazem parte deste documento as previsões de receita do setor público e uma visão geral do desenvolvimento dos municípios e conselhos regionais. Uma seção importante é a que estabelece os limites de gasto para cerca de 30 áreas de governo. O custo da execução de leis propostas pelo governo faz parte dessa listagem.

A lei orçamentária é apresentada no parlamento, mas também é divulgada na imprensa, disponibilizada na Internet e colocada à venda em livrarias. As organizações da sociedade civil e os cidadãos em geral que discordarem das previsões de gasto podem manifestar-se por escrito junto aos partidos políticos, buscando as alterações desejadas. A proposta orçamentária é analisada pelas comissões parlamentares e finalmente vai a votação em plenário.

Intensos acordos parlamentares precedem o envio da proposta de lei orçamentária ao Parlamento. Todos os governos sabem que é importante assegurar o apoio da maioria do Parlamento para obter a aprovação do orçamento. Por isso raramente são feitas alterações na proposta de lei orçamentária “costurada” politicamente com os partidos políticos.

A lei orçamentária começa a ser votada em setembro e contém o detalhamento de todas as despesas públicas a serem executadas no ano seguinte, bem como as diretrizes e metas de todas as áreas de atuação governamental. O gasto total em cada rubrica orçamentária deverá obedecer aos limites fixados pelo parlamento. As cifras exatas de cada item do orçamento são calculadas com base nas solicitações apresentadas pelas unidades administrativas aos respectivos ministérios em fevereiro, juntamente com as suas prestações de contas do exercício anterior. O governo orienta as unidades a manterem suas despesas dentro dos limites orçamentários prefixados e somente solicitarem aumentos de verbas em casos excepcionais. Os resultados das auditorias conduzidas pelo órgão de fiscalização competente são divulgados em março e servem como subsídios para a preparação da proposta de lei orçamentária de cada exercício fiscal. A discussão dessa proposta pode influir sobre a alocação das verbas públicas.

A maioria dos órgãos de governo suecos possuem conselhos consultivos compostos por representantes políticos e da sociedade civil. Esses colegiados devem aprovar as propostas orçamentárias dos seus respectivos órgãos antes do envio aos ministérios.

A apresentação da proposta de lei orçamentária era tradicionalmente o principal evento do calendário político, mas, à medida em que o espaço para reformas financeiras e econômicas foi diminuindo e tornou-se cada vez mais previsível a tendência a ser seguida ano a ano, o processo orçamentário perdeu muito do seu “charme” político. Manchetes anunciando que o governo vai fazer aquilo que prometeu não vendem jornais. No entanto, se há previsões de redução de benefícios sociais ou em outras áreas, aí sim os cidadãos descontentes escrevem para os jornais ou reclamam na televisão.

Os partidos de oposição apresentam suas emendas ao orçamento em setembro e as comissões parlamentares começam a discutir os elementos componentes do orçamento que lhes compete votar. A lei sueca determina que todo aumento de despesa numa rubrica orçamentária deve ser coberto por uma redução de igual montante num outra rubrica de destinação semelhante. A decisão do parlamento sobre o orçamento é tomada passo a passo entre novembro e dezembro de cada ano. Na votação de cada proposta são apresentadas as despesas adicionais e os respectivos cortes compensatórios.

Toda a documentação sobre o orçamento é disponibilizada nos sítios da Internet mantidos pelo governo e pelo parlamento. Qualquer pessoa com acesso à Internet pode acompanhar a tramitação do orçamento desde a discussão em comitê até à aprovação final em plenário. Todo o processo de elaboração do orçamento é mostrado, em parte, pela televisão e, por inteiro, pela rede de TV interna do parlamento (Web-TV).

A população tem a possibilidade de acompanhar o processo orçamentário e participar dele por meio de mensagens aos parlamentares e aos partidos políticos. As organizações da sociedade civil participam pouco nesta fase porque suas propostas já foram encaminhadas muito tempo antes. No entanto, é possível que um comitê parlamentar resolva convocar uma audiência pública para esclarecer as possíveis conseqüências de uma proposta orçamentária ainda em discussão. As organizações também podem procurar os parlamentares para reforçar suas posições a respeito do orçamento e negociar compromissos a respeito de mudanças a serem feitas já ou a serem consideradas futuramente. Entretanto, quando se aproxima a hora da votação final, o governo luta com unhas e dentes para que a sua proposta seja aprovada na íntegra.

Após a aprovação do orçamento pelo parlamento, o governo começa a liberar os recursos aos órgãos da administração e, às vezes, acrescenta diretrizes operacionais e exige relatórios. Essas regulamentações costumavam ser impressas mas, hoje em dia, são enviadas pela Internet.

Execução orçamentária

Para garantir a implementação correta do orçamento e das decisões governamentais, o parlamento sueco promulgou em 1766 uma lei que estabeleceu o princípio do acesso público aos documentos e convenceu o rei a sancioná-la. O direito de acesso aos documentos oficiais é um dos pilares da crença dos cidadãos no tratamento justo por parte da administração pública. A Finlândia adotou a mesma legislação há bastante tempo e também muitos outros países europeus seguiram o exemplo da Suécia. A União Européia decidiu estabelecer o princípio do livre acesso aos documentos legislativos e àquilo que se refere à sua implementação no Tratado de Amsterdã. Em 2001 o Parlamento e o Conselho Europeu, bem como a Comissão Européia, baixaram regulamentações de ordem prática sobre esse princípio (ver o próximo texto publicado nesta coletânea).

O acesso público não se restringe aos documentos legislativos ou decisórios, mas abrange todos os documentos relativos ao gasto público e à contratação de pessoal. Qualquer pessoa pode se dirigir a qualquer órgão público e solicitar vistas de faturas, despesas de alimentação do conselho diretor do órgão ou qualquer outro documento contábil. Também pode pedir o *curriculum* do pessoal lotado no órgão ou a folha de pagamento e, de acordo com a lei, fazer uma cópia de cada documento.

A União Européia, com base no Tratado de Roma, baixou instruções sobre a equidade nas licitações públicas e a possibilidade de recurso aos tribunais.

As questões legítimas de proteção da privacidade, segredo de negócio e segurança do Estado e das relações internacionais são levadas em conta tanto na legislação sueca quanto na da União Européia.

As entidades públicas responsáveis pela execução orçamentária devem prestar contas ao governo sobre o gasto realizado e o cumprimento das diretrizes recebidas. Esses relatórios também constituem documentos de acesso público.

Para tornar possível o acesso aos documentos, a legislação obriga os órgãos públicos a catalogá-los, a funcionar todos os dias da semana e a disponibilizar máquinas copiadoras.

A transparência praticada de fato nos países Nórdicos tanto reduziu a corrupção que esses países hoje ocupam os primeiros lugares nos rankings internacionais sobre transparência. Embora somente parte desse resultado possa ser explicada pela tradição de livre acesso aos documentos oficiais, o exemplo da vizinha Estônia prova que as ações decisivas podem provocar bons resultados em curto espaço de tempo.

A Estônia foi uma das repúblicas soviéticas criadas a partir da 2ª Guerra Mundial. Especialmente durante o declínio do império soviético (de 1970 em diante), a corrupção tomou conta da administração pública. Quando o país recuperou sua independência, o parlamento decidiu instituir o princípio do livre acesso aos documentos públicos. Os órgãos centrais de governo resolveram disponibilizar toda e qualquer informação pública na Internet. Os ministérios e outras agências de Estado foram obrigados a digitalizar seus documentos. O resultado disso tudo é que a Estônia hoje se assemelha aos países escandinavos quanto à transparência administrativa e ao baixo nível de corrupção. Os dois outros países Bálticos (Letônia e Lituânia) ainda não alcançaram o mesmo patamar no que se refere ao combate à corrupção.

O resultado maior da transparência no uso dos recursos públicos e na implementação das reformas é que a ética tributária dos países escandinavos é alta, principalmente em face da elevada taxação imposta aos cidadãos (cerca de 50% do PNB), uma das mais altas do mundo. A implementação de reformas na Suécia e na Finlândia compete normalmente à própria agência de governo interessada. As agências recebem instruções por escrito do governo sobre as reformas que devem instituir. Essas instruções constituem documentos públicos. Às vezes o governo forma comissões executivas para proceder às reformas, compostas pelos diretores-gerais dos órgãos envolvidos e presididas pelo gestor da agência principal do grupo.

Uma prática comum na gestão das reformas é a de promover consultas públicas abertas a todos os interessados. É possível envolver toda a comunidade, reunindo todo mundo numa escola pública para debater as propostas, quando se trata de reformas de alcance local. No nível nacional, entretanto, os ministérios e as agências têm que trabalhar com as representações de classe e de organizações da sociedade civil nos conselhos diretores e consultivos dos órgãos públicos. Às vezes são criados grupos de consulta sobre determinados assuntos. Os órgãos de governo fornecem a esses grupos de representação informações sobre planos e projetos que estão em estudo e pedem suas opiniões e críticas antes de tomar uma decisão final. A finalidade dessas consultas é reunir todos os detalhes relevantes para a implementação das decisões. Pode acontecer, no entanto, que as organizações da sociedade civil se recusem a participar das consultas porque se opõem frontalmente às medidas em estudo.

Muitas vezes os representantes da sociedade civil são vistos com certa desconfiança por que parecem muito “chegados” ao governo. Já houve denúncias de que alguns deles “fecham acordos” com o governo para mudar suas opiniões sobre as propostas em discussão. Isso faz com os representantes gastem muito tempo e

esforço para convencer as organizações de base de que estão cumprindo fielmente seu papel nas negociações com o governo e para explicar pedagogicamente cada “traição” aparentemente cometida. Também costuma acontecer que as organizações de base recebam a adesão de funcionários do governo e, conversamente, que o governo recrute pessoal qualificado das organizações de base para ocupar cargos na administração.

A sustentação financeira das organizações sociais é um outro problema que complica as relações entre o governo e a sociedade civil. Os sindicatos trabalhistas e patronais são mantidos basicamente pelas contribuições dos seus associados, mas às vezes recebem recursos públicos para finalidades específicas como treinamentos e informatização. Já foi levantada no debate público a questão de se essas verbas não eram dadas em troca de apoio ao governo. Obviamente, tanto o governo quanto as organizações negam veementemente que isso seja verdade. Os pequenos, mas aguerridos, grupos de defesa do consumidor, dos direitos humanos e da juventude dependem muito das verbas públicas, mas isso não diminui nem um pouco suas críticas ao governo.

As organizações tradicionais enfrentam sérios problemas para obter o apoio dos grupos de jovens. Os sindicatos têm conseguido sobreviver à diminuição dos seus quadros de militantes e manter suas grandes estruturas, atraindo novos membros no nível municipal e entre os novos imigrantes. Outros tipos de organizações têm tido problemas tanto para reter os associados quanto para sensibilizar os trabalhadores.

Uma outra maneira de envolver a população é a realização de pesquisas de opinião. São feitos estudos longitudinais no nível nacional sobre a confiabilidade das principais instituições públicas, tais como o sistema de saúde, as escolas públicas, os órgãos fiscais, a polícia, os correios, etc.. Essas pesquisas levantam as opiniões e traçam um quadro geral das percepções da população, mas são difíceis de usar nas ações de melhoria da administração. Alguns órgãos públicos já fazem pesquisas mais detalhadas no nível municipal sobre o seu desempenho e a satisfação dos cidadãos. Um exemplo de pesquisa feita pela polícia é apresentado no penúltimo texto dessa publicação .

Instrumentos de participação - Resumo

O relativo grau de sucesso do modelo Escandinavo de participação popular tem suas raízes na sua longa tradição de democracia representativa e na organização da sociedade civil em torno dos interesses comuns em quase todos os setores da vida em sociedade. Essas organizações são mobilizadas para dar opiniões, fazer críticas e oferecer sugestões sobre as questões que lhes são afetas e, em contrapartida, suas lideranças e militâncias costumam reagir vigorosamente todas as vezes que não recebem respostas satisfatórias do governo.

Os principais instrumentos de mobilização social são:

- Representação das ONGs nos conselhos consultivos das agências de governo.
- Conselhos permanentes para a formulação de políticas especiais de governo.
- Representação das ONGs nas comissões públicas para fins de legislação e reformas.
- Possibilidade de oferecer opiniões sobre propostas de comissões públicas.
- Audiências públicas convocadas pelo governo ou parlamento.
- Reuniões com ministros e outras lideranças políticas.
- Participação em debates organizados pelas ONGs.
- Abertura de sítios na Internet para o acesso público aos documentos oficiais.
- Acesso público a todos os tipos de documentos relativos ao planejamento e à execução de reformas.
- Possibilidade de os cidadãos e as organizações escreverem aos ministros ou ao Primeiro Ministro e receberem respostas sobre as suas idéias.

Finalmente e, acima de tudo:

- A liberdade de imprensa que permite não somente divulgar as propostas do governo, mas também investigar sobre a sua implementação.

No nível local e municipal, são utilizados mecanismos que dificilmente poderiam ser aplicados no nível nacional, tais como:

- Reuniões comunitárias;
- Sessões abertas dos órgãos de políticas públicas;
- Exibições de projetos;
- Propostas da cidadania.

Nenhuma democracia é perfeita, por isso o governo elaborou uma proposta para o desenvolvimento da democracia sueca, que é apresentada no terceiro texto desta publicação.

A Situação Européia

A União Européia (UE) congrega 25 países-membros (em breve, 27) e o dobro da população do Brasil. Uma vez que a UE evoluiu gradativamente a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, seus fundadores e líderes tomaram as medidas necessárias para assegurar o envolvimento da população na elaboração das leis. Um dos resultados disso é o longo processo de tomada de decisões da UE, muitas vezes criticado como sendo burocrático. No entanto, ao se analisar a natureza especial da UE, percebe-se que vale a pena examinar detalhadamente o seu processo legislativo e verificar as possibilidades que ele abre para a participação da sociedade civil.

Ao iniciar a elaboração de uma nova lei, a Comissão Européia (CE) divulga os “Livros Verdes”, documentos pertinentes à situação a ser regida pela nova lei, para subsidiar os debates e a elaboração de propostas de encaminhamento. A intenção é a de que os “Livros Verdes” sejam analisados pelos países-membros e provoquem suas contribuições sobre as medidas viáveis para resolver os problemas suscitados. As organizações interessadas costumam promover seminários para estudar os assuntos abordados e convidam representantes da CE a fazerem apresentações.

O primeiro passo oficial na preparação de novas leis é a menção sucinta da idéia no programa de trabalho anual da CE, publicado na Internet em várias línguas. A etapa seguinte é a designação de um coordenador para o projeto e a solicitação aos países-membros para que indiquem seus representantes. Esses são, geralmente, funcionários públicos que recebem instruções especiais dos seus governos. Às vezes os ministérios dos países-membros constituem grupos de trabalho para tratar da proposta de lei em andamento e promovem consultas às organizações interessadas.

É preciso lembrar que a maior parte das leis da UE referem-se ao funcionamento do mercado comum europeu e à movimentação de pessoas, bens, serviços e capitais financeiros. Conseqüentemente, a maioria das consultas envolve as organizações do setor empresarial e do movimento sindical. Nas últimas décadas foram acrescentadas à agenda legislativa da UE as áreas de pesquisa, intercâmbios estudantis e troca de informações para o combate ao crime organizado.

A CE cobre o custo de deslocamento dos representantes dos países-membros que participam das comissões de elaboração de leis, de modo a nivelar as condições financeiras.

Se a legislação proposta impacta sobre o mercado de trabalho, as recomendações da comissão serão submetidas à apreciação de um Conselho Consultivo tripartite, composto de representantes dos governos, das entidades patronais e dos sindicatos. As mesmas pessoas geralmente fazem parte de vários Conselhos Consultivos. Esses Conselhos tiveram um papel fundamental à época em que a UE elaborou e colocou em prática suas diretrizes sobre Saúde e Segurança Ocupacionais, também conhecidas como o “Diálogo Social”. Tanto os organismos sindicais quanto os patronais se sentiram satisfeitos com as oportunidades de participação que lhes foram dadas.

O método usado pela comissão que elaborou essas diretrizes ficou conhecido como “Método de Coordenação Aberta”, pelo qual se evita formular imediatamente a solução como uma proposta de lei, mas se incentiva o debate público, promovem-se seminários e implementam-se outras formas de participação popular para convencer os estados-membros a resolverem, eles mesmos, os problemas. A inclusão da sociedade civil provocou reclamações dos parceiros sociais, como mostrou um estudo recente, uma vez que eles tinham muito mais controle passo a passo sobre o processo quando a abordagem era mais formal, mas agora são apenas mais um dos atores.

Se a legislação proposta impactar sobre as regiões afetadas, então será levada à apreciação do Comitê para as Regiões, que conta com representantes das regiões dos países-membros para assessorá-los.

Quando a CE decide propor uma nova legislação, publica a proposta de lei em todas as línguas oficiais no Diário Oficial da UE e a encaminha ao Conselho e ao Parlamento Europeus. Se a proposta afetar as relações de trabalho, será apreciada pelo Conselho Econômico e Social, o mesmo acontecendo caso ela tenha impactos sobre as regiões.

O Conselho Europeu começa a preparação da nova lei mediante a constituição de um grupo de trabalho composto por representantes dos países-membros, que, à primeira vista, parece uma duplicação do trabalho da comissão que elaborou a proposta. Na verdade, essa nova comissão examina a proposta do ponto de vista dos governos nacionais e não das áreas setoriais.

O Parlamento Europeu recebe a proposta de lei e a encaminha a um ou mais dos seus comitês e designa um deles para coordenar a elaboração do novo diploma legal. Até este ponto do processo não tinha havido a participação dos parlamentares. Deste ponto em diante, em se tratando de políticos, é normal que eles queiram mais informações e recebam visitas de líderes de organizações e de lobistas. Todas as propostas em tramitação no Parlamento Europeu são documentos acessíveis à consulta pública pela Internet. Do mesmo modo, as reuniões dos comitês são abertas ao público. As propostas devem ser traduzidas em todas as línguas oficiais, o que toma bastante tempo.

Se o Conselho e o Parlamento Europeus divergirem sobre a legislação proposta, entra em funcionamento um mecanismo de intermediação que visa a compatibilizar os diferentes pontos de vista e lograr uma decisão comum a ambas as instâncias.

O processo acima descrito costuma consumir de 2 a 4 anos. É um tempo considerável, mas necessário para dar a todos os países as mesmas oportunidades de participação nas suas respectivas línguas nacionais. Os passos do processo decisório são regulados pelo Tratado Europeu e pela legislação ordinária, tendo variado muito pouco desde sua implantação. Por isso o processo decisório da União Européia segue uma marcha previsível e assegura a participação efetiva da sociedade civil.

Com vistas a aumentar a transparência das suas decisões e a confiança popular, a União Européia adotou normas de transparência dos trabalhos da Comissão, do Parlamento e do Conselho Europeus. Foi criado um novo domínio na Internet (".eu") e foram feitas melhorias nos sítios compartilhado por essas instituições.

O Tratado de Maastricht instituiu uma Ouvidoria para garantir o exame cuidadoso de todas as reclamações dos cidadãos europeus.

O MODELO SUECO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS PÚBLICOS¹

Há mais de dois séculos os cidadãos suecos têm o direito de acesso aos documentos oficiais. A Suécia acredita que esse direito é vital numa democracia moderna: a democracia requer a participação do povo em discussões bem informadas sobre os assuntos de interesse público. Ela também exige que os cidadãos possuam os meios para exercer o controle da administração pública, para garantir sua eficiência e combater a corrupção. A democracia, portanto, deve assegurar a transparência dos processos administrativos e dar ao cidadão o direito de acesso às informações oficiais.

A conexão entre democracia e acesso às informações oficiais é considerada óbvia na Suécia e em muitos outros países há bastante tempo. Essa ligação fica ainda mais clara quando se observa a evolução recente dos Estados Europeus: no processo de transição para a União Européia, assim que esses países começaram a revisar suas legislações, tiveram que resolver a questão do acesso aos documentos públicos como parte dos novos arranjos administrativos demandados pela gestão democrática. Diversos países europeus introduziram regras de acesso às informações públicas nas últimas décadas e vários estão em vias de fazê-lo. A Suécia apóia esse processo e é parte ativa na cooperação técnica internacional para isso. Por exemplo, participa dos debates em andamento no Conselho Europeu sobre quais iniciativas devem ser tomadas para enfatizar a importância do acesso aos documentos públicos para a democracia moderna. A Convenção de Aarhus é outro exemplo de apoio sueco à cooperação internacional.

A Suécia dá calorosas boas vindas à tendência pan-européia no sentido da transparência administrativa, tendência essa muito evidente no desenvolvimento das instituições da União Européia. A Suécia é um dos países que mais lutaram para que fosse incluído o direito de acesso aos documentos públicos no Tratado da União Européia, no qual ele consta como o novo Artigo 255.

O objetivo deste informativo é o de explicar a posição da Suécia no tocante ao acesso aos documentos públicos do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Européia. Uma descrição das normas legais suecas sobre o acesso aos documentos oficiais também é apresentada neste folheto.

Acesso público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Européia

A Suécia acredita que a transparência possibilita ao cidadão participar mais ativamente no processo decisório e aumenta a responsabilidade e eficiência das instituições públicas. Portanto, é importante que a União Européia adote regras claras de acesso público aos documentos das suas instituições. Quando assumir a presidência da UE, a Suécia dedicará muito tempo e esforço à tarefa de tornar a UE mais aberta.

¹ Tradução do documento "The Swedish Approach to Public Access to Documents" publicado pelo Ministério da Justiça da Suécia em novembro de 2000. Disponível em: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2768/a/16287>.

A transparência das instituições já fazia parte da agenda política da UE desde o início dos anos 1990. A necessidade de uma maior transparência institucional foi uma das temáticas mais enfatizadas durante as reuniões do Conselho Europeu em Birmingham e Edimburgo (1992) e em Copenhague (1993). Quando o Tratado de Maastricht foi celebrado, a seguinte declaração foi inserida como anexo:

DECLARAÇÃO Nº.17

Sobre o direito de acesso à informação

A Conferência Intergovernamental considera a transparência do processo decisório um fator de fortalecimento da natureza democrática das instituições e da confiança pública na administração. Em razão disso, a Conferência recomenda que a Comissão submeta ao Conselho, até 1993, um relatório sobre as medidas tomadas para incrementar o acesso público às informações disponibilizadas pelas instituições.

O Artigo 1º do Tratado da UE estabelece que o tratado “é o marco inicial de um novo estágio no processo de criação de uma união ainda mais íntima entre os povos europeus, no qual as decisões passarão a ser tomadas da maneira mais transparente possível e diretamente ligada aos cidadãos”.

O Tratado de Amsterdam acrescentou um novo Artigo 255 ao Tratado da Comissão Européia, dando aos cidadãos e residentes da União Européia o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e da Comissão Européia. O Conselho, juntamente com o Parlamento Europeu, por força do disposto no artigo 251 do Tratado da Comissão Européia, deverá regulamentar o artigo 255 até 1º de maio de 2001.

A Comissão apresentou uma proposta de Resolução ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu no que concerne ao acesso público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu e Comissão Européia. A Suécia apóia essa proposta, cujo objetivo é o de aumentar a transparência dessas instituições.

Essa proposta contém elementos positivos, como os de dar acesso aos documentos recebidos, tornar obrigatória a catalogação dos documentos e estabelecer o acesso parcial aos documentos. Entretanto, a Suécia acha que ela não preenche todos os requisitos de um sistema claro e bem equilibrado de acesso aos documentos e dá margem a decisões arbitrárias, tanto quanto as regras em vigor.

Apresentam-se a seguir as principais preocupações do Governo Sueco em relação à proposta da Comissão Européia.

– Deve haver uma clara premissa de direito de acesso

Deve ficar bem claro no documento que o direito de acesso é um princípio incontestável. Quaisquer restrições a ele devem ser enunciadas em termos claros e precisos. A proposta não preenche estas exigências. Algumas das exceções ao direito de acesso são inaceitáveis, como por exemplo, a proteção da eficiência (a Suécia acredita que o direito de acesso torna as instituições mais eficientes) e da estabilidade do ordenamento legal da Comunidade Européia.

– Todos os documentos institucionais devem ser protegidos por normas

A Suécia acredita que os documentos sensíveis devem ser protegidos por normas claras e precisas de confidencialidade, mas que todos os documentos deveriam ser abrangidos dentro dos parâmetros legais de acessibilidade. Portanto, a Suécia não concorda com a exclusão *a priori* do acesso a certas categorias de documentos, tais como os relacionados a determinadas áreas de cooperação européia.

– As leis nacionais não devem ser feridas pela norma da EU

O propósito único da norma é o de aumentar a transparência das instituições da UE. Os direitos vigentes dos cidadãos, segundo as normas dos seus respectivos países, não podem ser modificados por uma norma referente à gestão da UE. A Suécia não deseja que se confundam os cidadãos dos países com os destinatários das novas obrigações, que são exclusivamente as instituições da UE. A melhor maneira de se evitar ambigüidades seria definir as normas como diretrizes institucionais e não como Resolução da UE. De qualquer modo, o texto legal deveria ser perfeitamente claro a esse respeito. O princípio da lealdade deveria impedir os Estados-Membros da UE de violarem as regras.

– As instituições decidem em última instância quanto ao acesso aos documentos recebidos

A Suécia é favorável à inclusão dos documentos recebidos no escopo da norma. Todavia, considera inaceitável o termo “controle pelo remetente”. A Suécia acha que o interesse do público em acessar as informações que influenciam o processo decisório das instituições é tão grande quanto o de acessar os documentos produzidos pelas próprias instituições.

– As exclusões de documentos internos são muito amplas

A Suécia concorda que os documentos inconclusos não devam ser liberados ao público, mas acha que os documentos enviados para fora da instituição não podem mais ser considerados internos.

– Todos os documentos devem ser catalogados

A Suécia apóia a norma sobre a catalogação dos documentos, mas insiste que essa catalogação abranja todos os documentos, inclusive os considerados secretos.

– Acesso limitado aos documentos que contêm seções protegidas por excepcionalidades

Conforme a experiência da Corte de Primeira Instância, a prática atual de recusar acesso a documentos que contêm informações apenas ligeiramente confidenciais gerou conseqüências absurdas. A Suécia apóia a norma que permite o acesso limitado.

O princípio do acesso público aos documentos oficiais da Suécia

As regras fundamentais do acesso público aos documentos oficiais da Suécia estão inscritas numa das suas leis constitucionais - o Ato de Liberdade de Imprensa. Em princípio, todos os cidadãos suecos e os estrangeiros residentes têm o direito de ler os documentos em poder das autoridades públicas. No entanto, esse direito sofre duas limitações.

Em primeiro lugar, o público somente tem o direito de ler os documentos classificados como *oficiais*. Não são todos os documentos das autoridades públicas que são considerados oficiais. Por exemplo, uma minuta de decisão, uma opinião por escrito ou uma anotação referente a um assunto em discussão somente são considerados documentos oficiais se tiverem sido usados como bases para a tomada de uma decisão.

Em segundo lugar, certos documentos são *secretos*. Isto significa que o público não tem acesso a esses documentos e as autoridades públicas estão proibidas de divulgá-los.

O Capítulo 2 do Ato de Liberdade de Imprensa define o termo “documento oficial” e estabelece as regras básicas sobre a classificação de documentos como sendo “secretos”. Além disso, também dispõe sobre o acesso público aos documentos oficiais não secretos.

O que é um documento oficial?

Um *documento* é uma apresentação escrita ou de imagens, bem como uma gravação legível, audível ou compreensível de qualquer maneira apenas com a ajuda de recursos técnicos. A expressão “documento”, portanto, refere-se não somente a papéis, escritos ou imagens, mas também a fitas e discos gravados e mídia eletrônica de voz e dados. Pode-se dizer que um documento é um objeto que contém algum tipo de informação.

O documento é *oficial* se:

1. estiver *em poder* de uma autoridade pública e,
2. de acordo com as normas específicas, tenha sido *recebido* ou *preparado* por uma autoridade pública.

Autoridade pública

O Ato de Liberdade de Imprensa não define o que significa autoridade pública. Pode-se dizer que as autoridades públicas são os órgãos componentes da administração pública nacional e municipal. O Governo Sueco, as autoridades públicas nacionais, as agências comerciais públicas, os tribunais e as prefeituras municipais são exemplos de autoridades públicas. Entretanto, as empresas, associações e fundações não são autoridades públicas, mesmo quando de propriedade do Estado ou do Município ou administradas por eles. O *Riksdag* (Parlamento), os Conselhos de Condado e os Conselhos Municipais² também não são autoridades públicas, mas o Ato de Liberdade de Imprensa expressamente equipara essas instituições às autoridades públicas.

Em poder de uma autoridade pública

É fácil de entender que um documento escrito em papel esteja “em poder” de uma autoridade pública. O mesmo não se pode dizer de um documento arquivado como registro eletrônico num computador. Esse computador pode estar localizado no prédio de uma autoridade pública, mas outras autoridades públicas têm acesso aos dados por terminal remoto ou em mídia.

Segundo o Ato de Liberdade de Imprensa, os registros eletrônicos são considerados documentos em poder de todas as autoridades públicas que tenham acesso ao computador onde estejam arquivadas as informações. Além disso, os registros eletrônicos são documentos em poder de uma autoridade pública se for possível obter uma cópia deles em papel ou mídia na autoridade pública que tenha a guarda do computador onde os dados foram armazenados. Portanto, para os fins legais, não é necessário que a autoridade pública tenha a guarda direta do documento.

Mas, se a autoridade pública apenas processa os dados ou os armazena em benefício de outra autoridade pública, exercendo uma função meramente técnica, os registros eletrônicos sob sua guarda não são considerados documentos oficiais acessíveis publicamente.

² Conselhos de Condado e Conselhos Municipais são as assembleias legislativas eleitas, respectivamente, no Condado (segundo nível da organização político-administrativa da Suécia) e no Município (nível local).

Recebido por uma autoridade pública

Um documento é considerado recebido por uma autoridade pública quando dá entrada nela ou se encontra em mãos de um funcionário encarregado do caso ao qual o documento se refere. Não é necessário que o documento esteja arquivado para que seja considerado um documento oficial.

O Ato de Liberdade de Imprensa também dispõe sobre as cartas e outras mensagens que não são endereçadas à autoridade pública diretamente mas a um ou mais dos seus funcionários. Se o conteúdo do documento diz respeito às atividades da autoridade pública, mesmo tendo sido dirigido a uma pessoa em particular, deve ser considerado um documento oficial. Há uma exceção a essa regra. Se um vereador, ou um representante sindical junto ao conselho diretor de uma autoridade pública, na qualidade de político ou sindicalista, receber uma carta sobre um assunto pendente na respectiva instituição, esse documento não deve ser considerado oficial.

Preparado por uma autoridade pública

O Ato de Liberdade de Imprensa estabelece os critérios para decidir se um documento foi preparado por uma autoridade pública. Em princípio, um documento gerado por uma autoridade pública será um documento oficial quando tomar forma final. Ele é oficial se foi enviado (postado) pela autoridade pública. Um documento não enviado torna-se oficial quando a autoridade pública tomar uma decisão sobre o caso a que o documento se refere. Mesmo se o documento não estiver ligado a nenhum caso específico, tornar-se-á oficial quando receber forma final.

Certos tipos de documentos são oficiais conforme a época em que sejam produzidos. Por exemplo, entradas em diários, livros de ocorrências ou documentos assemelhados, usados continuamente, tornam-se documentos oficiais quando terminarem de ser feitos e estiverem prontos para ser usados. Sentenças e outros tipos de decisões judiciais, bem como os respectivos processos, tornam-se documentos oficiais quando forem decretadas ou enviadas aos interessados. Outros tipos de registros e documentos similares são oficiais a partir de sua aprovação pelas autoridades públicas responsáveis.

Notas técnicas, memorandos e rascunhos de decisões não são documentos oficiais enquanto não forem arquivados. Um memorando é uma anotação pertinente a um caso em estudo, que não acrescenta novas informações e serve apenas como lembrete de um nome, uma data ou cifra, etc..

Quais documentos devem ser mantidos em segredo?

O Ato de Liberdade de Imprensa estabelece os motivos para que o documento seja classificado como secreto:

1. segurança do Reino da Suécia ou proteção das relações do país com Estados estrangeiros ou organismos internacionais;
2. salvaguarda da política financeira, monetária e cambial do Reino da Suécia;
3. garantia às atividades de inspeção, de controle ou de supervisão, exercidas pelas autoridades públicas;
4. sigilo das ações de prevenção e combate ao crime;
5. proteção do interesse público econômico;
6. garantia da integridade pessoal e da situação econômica dos cidadãos;
7. preservação das espécies animais ou vegetais.

Nenhum documento oficial poderá ser guardado em segredo exceto em razão dos motivos acima. Os documentos secretos são definidos em legislação específica denominada Ato dos Segredos. É permitido

legislar sobre confidencialidade nos casos previstos no Ato dos Segredos. Em outras palavras, o Ato dos Segredos determina as circunstâncias que permitem que um documento seja classificado como secreto. O Governo não tem poder de decisão nessa questão, que está afeta exclusivamente ao *Riksdag* (Parlamento). Todavia, certos dispositivos do Ato dos Segredos autorizam o Governo a baixar normas complementares. Essas normas fazem parte do Decreto dos Segredos (Código de Leis da Suécia de 1980:657, atualizado em 1998:1333).

Como conseguir acesso público aos documentos oficiais?

A pessoa que deseja obter um documento oficial deve dirigir-se à autoridade pública que tenha a guarda do documento. Essa pessoa tem direito de ler o documento no local onde ele se encontra, mesmo que se trate de um documento secreto. Se o documento não puder ser lido ou entendido sem a ajuda de meios técnicos, cabe à autoridade pública disponibilizar o equipamento necessário, por exemplo, um gravador para escutar uma fita de áudio. O documento em questão pode ser transcrito, fotografado ou copiado em fita ou disco. Se apenas partes do documento forem secretas, a porção livre deve ser fornecida em transcrição ou cópia. Já houve exceções à norma quanto ao acesso *in loco*, em casos em que tal acesso causaria “sérias dificuldades”.

É possível obter uma transcrição ou cópia do documento mediante o pagamento de um taxa fixa. Quando se trata de dados de computador, as autoridades podem se limitar a fornecer um relatório impresso.

Não é necessário descrever detalhadamente o documento desejado, informando a data em que foi preparado ou o número de arquivo. No entanto, as autoridades públicas não são obrigadas a pesquisar o documento se o interessado não fornecer os detalhes necessários.

As solicitações de acesso a documentos oficiais devem ser atendidas o mais rápido possível pela autoridade pública. Se um funcionário estiver usando o documento no seu trabalho, não é obrigado a entregá-lo imediatamente, mas as demoras injustificadas não serão toleradas.

Uma razão válida para retardar a entrega do documento é o tempo necessário para verificar se ele é inteira ou parcialmente secreto de acordo com o Ato dos Segredos. Pode ser que a autoridade habilitada para tomar essa decisão seja outra além da que possui a guarda do documento. Nesse caso, a solicitação de acesso deve ser feita diretamente a ela.

A autoridade não deve exigir identificação do solicitante ou uma justificativa para o acesso ao documento, mas, se este estiver sujeito a alguma restrição por força do Ato dos Segredos, a autoridade pode precisar saber quem deseja o documento e para qual finalidade antes para poder verificar a viabilidade legal de fornecê-lo.

Nesse caso, ou o solicitante informa sua identidade e a razão do seu pedido ou não poderá obter acesso ao documento.

A autoridade pode, em certos casos, fornecer o documento sob certas condições, chamadas *reservas*, restringindo o uso das informações do documento. Por exemplo, pode proibir a publicação do documento ou limitar o seu uso à pesquisa acadêmica.

Se uma autoridade recusar-se a fornecer um documento ou somente liberá-lo mediante reservas, o cidadão tem o direito de recorrer à justiça. O Ato dos Segredos dispõe sobre os casos em que a autoridade pública pode impor reservas e qual o foro legal a que devem ser submetidos os recursos dos cidadãos.

Em qualquer hipótese, não cabe recurso às instâncias superiores.

DEMOCRACIA NO NOVO SÉCULO¹

Em 17 de janeiro de 2002, o Governo Sueco sancionou a uma lei intitulada *Democracia no Novo Século*, adotando uma estratégia de longo prazo para salvaguardar e aprofundar a democracia sueca. Esta estratégia é um dos pilares da política de democratização em vigor desde 1998.

Os objetivos são:

- preservar a democracia representativa e
- promover a participação dos cidadãos na governança do país também nos interregnos das eleições.

Por que uma lei para a democracia?

O Governo Sueco acha que existem problemas a resolver no funcionamento da democracia sueca. Esses problemas concentram-se, principalmente, nos aspectos de marginalização, exclusão e passividade. O comparecimento às eleições gerais de 1998 para o *Riksdag* (Parlamento) foi o mais baixo dos últimos tempos (81,4%). Os partidos políticos enfrentam problemas. Possuem poucos membros e um número reduzido de militantes ativos. Os jovens, os descendentes de estrangeiros e os desempregados participam ainda menos do que a população em geral do processo político tradicional. Os cidadãos manifestam pouca confiança na política. As forças antidemocráticas mostram cada vez mais força.

Ao mesmo tempo, surgem alguns sinais promissores de renovação democrática. Por exemplo, uma em cada seis pessoas ouvidas diz que estaria disposta a assumir uma posição de confiança² no sistema político. Certas formas de ação política estão crescendo. O trabalho voluntário em tempo parcial está aumentando. E a crença na democracia como o sistema ideal de governo continua forte.

Objetivos

O Governo formulou quatro objetivos de longa duração:

- Aumentar consideravelmente o comparecimento às eleições nacionais e municipais, bem como à do Parlamento Europeu.

¹ Tradução do Documento “Democracy in the New Century”, publicado pelo Ministério da Justiça da Suécia em fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2768/a/16274>.

² Por “posição de confiança” entende-se o exercício de uma função de representação – para a qual freqüentemente o cidadão tem que ser eleito – tanto nas instituições públicas (como nas Assembléias Legislativas) quanto nos partidos políticos, associações cívicas etc. (NT).

- Ampliar a proporção de cidadãos em posições de confiança no sistema político e o número de pessoas que já ocuparam esses cargos em algum período de suas vidas.
- Proporcionar aos cidadãos maiores oportunidades do que as atualmente existentes de tomar parte e exercer influência no processo político, bem como aumentar a proporção da participação dos cidadãos.
- Promover oportunidades mais igualitárias de influência no processo político aos cidadãos, trazendo para os fóruns políticos uma proporção maior de jovens, de desempregados e de descendentes de estrangeiros.

Aumento da participação eleitoral

O Governo pretende incrementar o nível de participação nas eleições por meio da conscientização dos eleitores quanto ao significado do voto. Para tanto, deu início a um programa de longa duração intitulado “Tempo de Democracia”, cujo escopo compreende várias iniciativas que visam a focalizar a atenção popular sobre as comemorações do 80º aniversário do voto universal e os 25 anos da concessão do voto em eleições municipais aos residentes estrangeiros. Foi criada uma nova Agência Central Eleitoral cujas responsabilidades incluem a importante tarefa de informar aos eleitores sobre as eleições gerais. Está sendo feito um esforço concentrado para simplificar o processo eleitoral e torná-lo o mais acessível possível. O Governo quer que o direito de voto em referendos municipais seja concedido a todos os eleitores habilitados a votar em eleições para os governos municipais, ou seja, cidadãos suecos e da União Européia, e os nativos da Islândia e da Noruega na condição de residentes na Suécia há mais de três anos ininterruptos.

Maiores oportunidades de influência no interregno das eleições

O sistema democrático deve ser pluralístico e oferecer múltiplas oportunidades para que os cidadãos possam exercer sua influência sobre o processo político também no interregno das eleições. Isto importa em conceder aos municípios (*Kommun*)³ a opção de introduzir o direito de “proposição cidadã”, ou seja, de oferecer aos cidadãos o direito de apresentar proposições perante a Assembléia, de forma que qualquer pessoa residente no município tenha o direito de apresentar propostas na Assembléia do Conselho Municipal⁴. O mesmo seria feito nos condados, em relação ao “Conselho do Condado”⁵.

As crianças e os jovens também teriam o direito de apresentar “proposições cidadãs”, bem como os estrangeiros residentes ainda não habilitados a votar nas eleições municipais. As assembleias dos municípios e dos condados deverão ganhar a prerrogativa de delegar aos organismos de auto-gestão ampla autonomia decisória, hoje restrita a questões meramente operacionais. O Governo pretende institucionalizar os fóruns de movimentos populares, de modo a promover um diálogo profícuo entre, de um lado, as instâncias de governo e as autoridades públicas e, do outro, uma variedade de grupos populares, compartilhando conhecimentos e recursos com vistas ao interesse comum da sociedade. Será criado um grupo de trabalho com a missão de pesquisar sobre o uso da tecnologia da informação para promover a participação política. A elaboração do programa “Tempo de Democracia” deverá estar concluída em 2002.

Foram concedidos subsídios financeiros para a realização de projetos consistentes com a proposta em tela e o Governo está trabalhando para a implantação de uma estrutura para apoiar o desenvolvimento da democracia no futuro.

³ Os municípios (*kommuner*) constituem o primeiro nível da organização político-administrativa da Suécia, que possui 289 municípios, organizados em 21 condados (*Län* ou, em inglês *counties*) – o segundo nível da divisão do território sueco. (NT)

⁴ Em inglês, “Municipal Council”: é a Assembléia Legislativa eleita no nível do município. (NT)

⁵ “Ländsting” ou, em inglês, “County council”: é a Assembléia Legislativa diretamente eleita no nível do Condado. (NT)

Fortalecimento das instituições democráticas

As instituições democráticas no nível municipal deverão trabalhar bem para contribuir com a preservação da democracia. As assembleias dos Conselhos do Município e do Condado deverão ter a palavra final sobre as questões de maior importância para o Município e o Condado. No tocante a essas questões, não importa se esses Conselhos tenham escolhido funcionar sob a forma de “administração” ou de “empresa”

O Governo propõe, portanto, que as Assembleias eleitas para o Conselho do Município ou do Condado assegurem-se de que suas posições sejam estabelecidas antes que as empresas, sejam elas públicas ou de economia mista, e as fundações municipais tomem decisões no que tange às questões de maior relevo ou que envolvam princípios. O Governo também propõe a introdução de emendas nos dispositivos que regem a forma como os assuntos são tratados na Assembleia. Por exemplo, se pelo menos uma terça parte dos membros presentes assim o requerer, qualquer proposta em votação poderá ser reexaminada antes de uma decisão final.

Maior número de representantes eleitos

A Lei da *Democracia no Novo Século* introduz propostas no sentido de facilitar o acesso dos cidadãos às funções políticas. Os eleitos que trabalham em horários irregulares poderão, por exemplo, requerer afastamentos dos seus deveres para cuidar do seu trabalho. As condições econômicas para os representantes eleitos também serão melhoradas. Eles terão, por exemplo, direito à auxílio para a educação infantil e à compensação financeira pela perda dos benefícios do seguro-desemprego. A Assembleia também poderá decidir se a pessoa poderá manter seu mandato caso passe a residir fora do município ou do condado. O Conselho do Município e do Condado também estarão encarregados de garantir que as pessoas portadoras de deficiência tenham as mesmas condições que os demais eleitos para exercerem as posições de confiança para a qual foram eleitas. Além disso, as pessoas portadoras de deficiência terão direito a reembolso de despesas de deslocamento no exercício de posições de confiança. Finalmente, foram iniciadas ações destinadas a combater a violência contra os representantes eleitos.

Democratização da administração pública

A administração pública deve ser transparente. Do ponto de vista da democracia, excluir determinados aspectos da gestão pública do direito de conhecer conferido aos cidadãos pela Constituição implica riscos. Propõe-se que os cidadãos tenham direito a examinar os contratos públicos e fiscalizar as escolas independentes. Os Conselhos também poderão decidir se as reuniões de trabalho das suas comissões serão abertas ao público. O Governo deu início a uma campanha a fim de, entre outros propósitos, melhorar a aplicação do princípio de acesso público aos documentos oficiais no âmbito do setor governamental. Busca-se consolidar o senso de comprometimento com a gestão democrática como elemento vital para a sustentabilidade do princípio do acesso à informação oficial.

Processo decisório democrático na nova era

Atualmente, as decisões políticas são tomadas em diferentes níveis e em arenas variadas. É essencial aumentar a percepção dos cidadãos quanto às novas formas de tomada de decisão que estão emergindo, oriundas da complexidade crescente da governança em múltiplos níveis.

Deverão ser implantadas estruturas capazes de oferecer aos cidadãos oportunidades de conhecer, participar e influenciar os processos de gestão pública, bem como criar as pré-condições necessárias à responsabilização política da administração pública. Será revista a metodologia sueca de consulta popular em relação a assuntos da União Européia. Será aperfeiçoada a sistemática de fiscalização financeira de campanhas políticas e ampliado o controle sobre as despesas eleitorais dos candidatos à eleição.

Aumento da consciência democrática

A sustentabilidade da democracia pressupõe a consciência democrática dos cidadãos, uma vez que é o exercício da cidadania que dá origem à vivência democrática. Daí a importância, entre outras coisas, do papel do sistema escolar. As ações e os debates políticos deveriam, por exemplo, ser estimulados no âmbito das escolas. O Governo está estudando maneiras de facilitar a atividade dos partidos políticos e suas associações de jovens nas escolas e a prestação de informações sobre suas ações. No que diz respeito às pessoas de origem estrangeira, um mecanismo de inclusão política viável é o da promoção de programas de socialização. O Governo nomeou uma comissão para pesquisar sobre as melhores maneiras de informar os imigrantes recém-chegados sobre o funcionamento da democracia sueca, inclusive mediante programas de socialização. Será feita uma análise dos materiais didáticos disponíveis para fins de disseminação do conhecimento e da compreensão da democracia sueca nos cursos de Sueco para Imigrantes.

Maior conhecimento dos requisitos da democracia e de como ela funciona

A construção de uma ampla massa crítica de conhecimento, independente do Governo, sobre os pré-requisitos da democracia e sobre o seu funcionamento é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade democrática.

O Governo destinará ao Conselho de Pesquisas da Suécia recursos financeiros para o fomento à pesquisa multidisciplinar de longo prazo sobre a democracia.

O montante de 5 milhões de coroas suecas foi alocado no orçamento nacional com a finalidade de implantar redes para intercâmbio de informações envolvendo alunos de cursos de pós-graduação e pesquisadores de vários campos disciplinares e instituições de ensino.

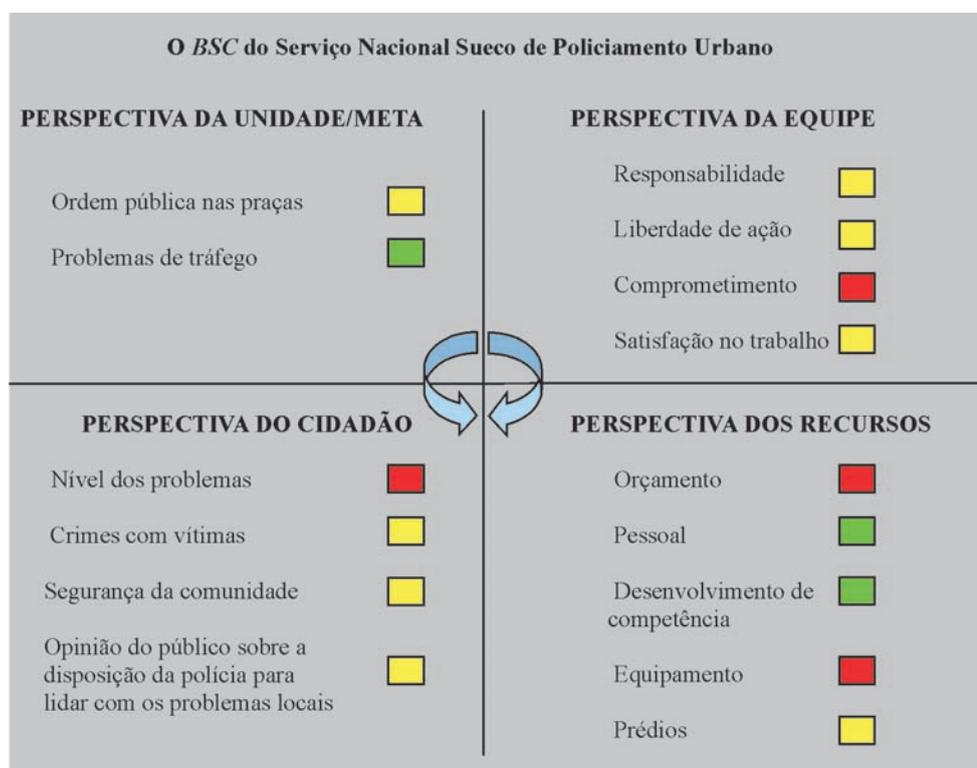
Além disso, será iniciado um programa de análise e consolidação de dados estatísticos disponíveis sobre as temáticas ligadas à democracia. O objetivo deste programa é o de assegurar a produção sustentável de dados estatísticos para dar suporte à tomada de decisão das autoridades públicas, aos trabalhos de pesquisa, às investigações jornalísticas e às demandas da população. Os objetivos do Governo e de grande parte das medidas de ordem prática instituídas pela Lei da *Democracia no Novo Século* serão objetos de acompanhamento técnico.

Tendo em vista o fortalecimento da democracia na dimensão interna e no plano internacional, a Suécia participará e contribuirá para o desenvolvimento de fóruns e processos de intercâmbio de experiência e de cooperação em assuntos ligados à democracia, no âmbito da União Européia, do Conselho Europeu, da Organização das Nações Unidas e da comunidade internacional em geral.

O DIÁLOGO POLÍCIA-CIDADÃOS NA SUÉCIA

1. Introdução

A polícia sueca vem trabalhando desde 1996 no desenvolvimento de novos métodos de direção e gestão do trabalho policial e na melhoria da qualidade dos serviços policiais. Estas iniciativas envolvem a utilização de uma ampla gama de ferramentas e métodos, como por exemplo, os “Indicadores Balanceados de Desempenho” (*Balanced Scorecard - BSC*), o Prêmio de Qualidade Sueca, pesquisas junto à população, várias técnicas de diálogo com a cidadania, medidas de comprometimento do pessoal, gestão e direção pelo diálogo e metodologias de desenvolvimento de organizações capazes de aprender. No tocante ao estabelecimento de metas operacionais em organizações que executam atividades complexas, vêm sendo usados o Índice de Qualidade Sueca, a aprendizagem eletrônica (*e-learning*), a análise de melhores práticas (*benchmarking*), a “Estrutura Comum de Avaliação” (*Common Assessment Framework - CAF*) e a Metodologia do Conselho para aumentar a participação das equipes. Tudo isso nos proporcionou uma considerável experiência e têm nos ajudado a desenvolver nosso serviço policial de uma maneira bastante interessante.



Há alguns anos vem sendo conduzido um experimento em gestão e direção dos serviços policiais em que é utilizada uma versão sueca do *BSC*. A etapa inicial consiste na preparação do *BSC* de cada unidade policial, compreendendo as dimensões Cidadãos/ Usuários, Comprometimento da Equipe, Situação dos Recursos e Metas Operacionais. A seguir, as autoridades policiais discutem com as equipes das unidades seus respectivos *BSCs*. Após as modificações acordadas nessas reuniões, os dirigentes aprovam os *BSCs* das unidades.

A partir daí é feito um acompanhamento periódico e freqüente dos *BSCs*. Após um determinado tempo, as unidades colhem novas informações dos cidadãos, obtêm novos dados sobre os recursos disponíveis e conduzem novas pesquisas junto aos funcionários. Essas novas informações podem levar à formulação de novas metas operacionais. Novos *BSCs* são preparados e levados à discussão com os dirigentes e assim por diante. Essas reuniões de discussão, envolvendo dirigentes e funcionários, são componentes essenciais da versão sueca do *BSC* e constituem a chave para o aumento da eficiência e eficácia, da aprendizagem e da melhoria contínua.

O processo interno de trabalho

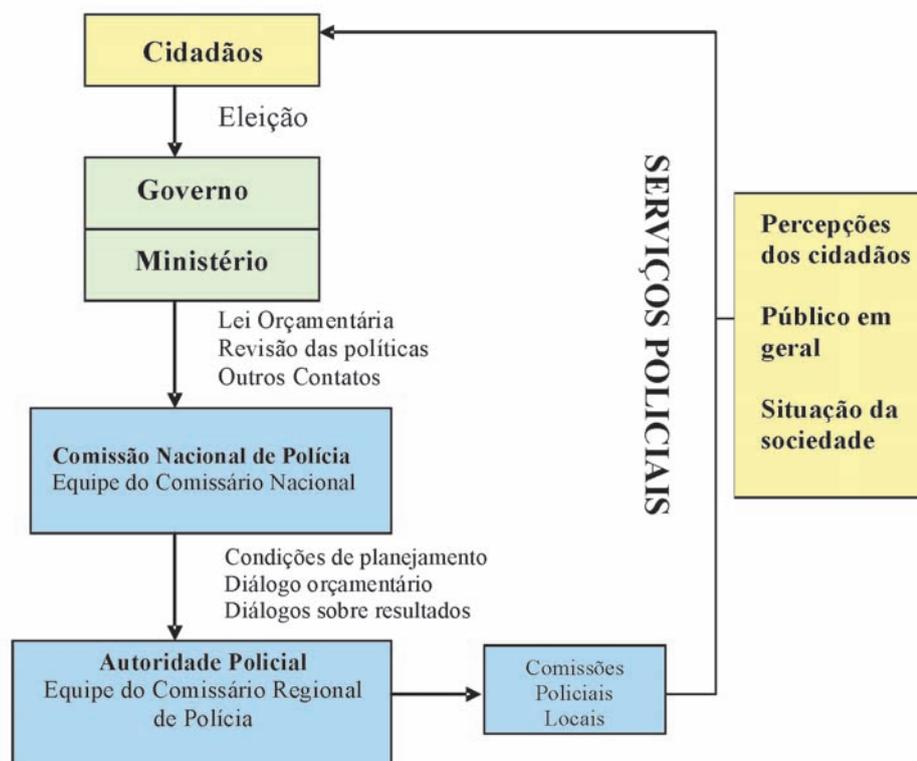
- É preparado o *BSC* (cidadãos, equipe, recursos e questões operacionais);
- O *BSC* é discutido com os dirigentes;
- O *BSC* é aprovado e sistematicamente acompanhado a partir daí;
- Novas informações são colhidas sobre os recursos disponíveis e as reações da comunidade e do pessoal;
- Um novo *BSC* é preparado, possivelmente incluindo novos objetivos;
- Ocorrem novas sessões de diálogo com os dirigentes, etc...

Um dos maiores desafios encontrados é o de aumentar a influência dos cidadãos sobre o trabalho da polícia e desenvolver a gestão da atividade policial pelos cidadãos no interesse da melhoria das condições de segurança da comunidade.

Os objetivos políticos gerais para os serviços policiais – reduzir a criminalidade e aumentar a segurança pública – têm um papel fundamental na realização dessa atividade. Para se assegurar uma estrutura democrática de gestão, é essencial que as autoridades policiais utilizem dados mais confiáveis e detalhados sobre os problemas encontrados nos níveis municipal e distrital na preparação dos seus planejamentos, na alocação de recursos e na realização de avaliações. Esses dados podem, em geral, ser obtidos diretamente da população. Dessa maneira, as idéias e opiniões das pessoas que vivem ou trabalham na jurisdição policial tornam-se elementos importantes na formulação dos planos de policiamento regular da área de abrangência. Essas informações podem ser obtidas mediante instrumentos confiáveis de pesquisa científica de opinião que estão sendo aperfeiçoados dia-a-dia. Esses levantamentos de dados devem ser complementados com as técnicas de coleta interativa de informações que permitem à polícia estabelecer um diálogo direto com a população, como por exemplo, nas reuniões com grupos representativos. As unidades especializadas ou de serviços internos possuem suas próprias ferramentas de pesquisa para a obtenção de informações específicas. Nessa abordagem, os cidadãos podem contribuir para a melhoria do trabalho policial sem interferir com as metas e prioridades estabelecidas pelo Parlamento e pelo Governo.

Em alguns setores dos serviços policiais, no entanto, o uso de informações obtidas diretamente da população na elaboração de rotinas de trabalho é uma tarefa difícil e complexa, como por exemplo, nas unidades que lidam com os crimes contra a economia ou que envolvem drogas. O público em geral acha que esses tipos de crimes são muito abstratos e de difícil detecção. O mesmo se aplica aos crimes contra a sociedade. Há também certas atividades policiais especiais que não devem se basear nas informações do público uma vez que requerem análises mais amplas, conhecimentos acumulados ao longo do tempo e tempo

de reflexão. Planejamento estratégico, avaliações de riscos estratégicos de longo prazo e alocações de recursos para diferentes tipos de atividades, tipologias criminais e/ou áreas geográficas são alguns dos exemplos dessas atividades especiais. Acrescente-se à lista o combate ao crime internacional e às gangues de motociclistas.



Em princípio, deve-se obedecer à regra principal no que concerne às informações assimétricas, ou seja, questões concretas devem ser endereçadas aos que melhor possam respondê-las, sejam eles membros da população, policiais ou outros tipos de especialistas. Isto significa que seria errado perguntar diretamente ao público quais os tipos de crimes que devem receber tratamento prioritário. Todavia, as opiniões dos cidadãos devem ser acrescentadas às análises dos problemas locais e usadas pela polícia para identificar os principais problemas, os focos de criminalidade e as fontes de preocupação do município. Pesquisas populacionais, envolvendo centenas de respondentes, devem ser consideradas como a melhor fonte possível de informação sobre os problemas locais.

Informações Assimétricas

Cidadãos respondem ao que conhecem melhor:

- Estou seguro aqui, tarde da noite?
- Alguém me assaltou?
- Você acha que o lixo é um problema aqui?

Especialistas/ policiais respondem ao que conhecem melhor:

- Quais as infrações mais comuns nesta área?
- Que recursos possuímos?
- Qual método é eficaz?

2. A perspectiva do cidadão no *Balanced Scorecard* da Polícia Sueca

As autoridades policiais que elaboraram o *BSC* usaram um número grande e variado de métodos de coleta de dados junto à população. O método mais comum é o de levantamento (*survey*) focalizado numa determinada área geográfica e este foi escolhido como obrigatório pelo sistema sueco de *BSC*. Um total de 172 municípios suecos realizou *surveys* desde 1998 e aproximadamente 200 mil pessoas responderam aos questionários entre 1998 e 2002. Até onde se sabe, trata-se do maior estudo dessa natureza em todo o mundo. Outros instrumentos que enfatizam o diálogo também são usados, tais como as entrevistas telefônicas – uma técnica que produz os resultados mais rápidos – e as audiências de consulta pública. Foram feitas algumas tentativas de uso da Internet como fórum para a troca de informações entre a polícia e os grupos de consulta ou de foco. Questionários especialmente construídos para aplicação a certos grupos profissionais, tais como professores e empresários, são usados com frequência.

Outra técnica importante é o Índice de Qualidade Sueco, desenvolvido pela Escola de Economia de Estocolmo, que foi usado entre 2001 e 2002 pelas autoridades policiais de Jämtland, Skåne, Stockholm, Södermanland, Örebro, Värmland and Västmanland em *surveys* de denunciantes de crimes. O mesmo instrumento foi usado pelas autoridades policiais de Södermanland e Värmland em *surveys* sobre o desempenho da Polícia de Fronteiras e das Unidades de Controle de Passaportes e em estudos sobre “resposta em situação de emergência” envolvendo pessoas que denunciaram incidentes aos Centros Regionais de Comunicações entre 2001 e 2002.

Informações aos Cidadãos

- Grupos de Foco
- Júris de Cidadãos (promoção de diálogos)
- Pesquisas junto aos Cidadãos
- Convites (promoção de diálogos)
- Questionário (dados de apoio completos)
- Entrevista por telefone (rapidez)
- Consulta via TI, internet (promoção de diálogos)
- Painéis de pessoas
- Referendo
- Índice de Satisfação do Consumidor Sueco.

3. Comentários gerais sobre a Perspectiva do Cidadão no setor público

Surveys sobre qualidade de serviço, preferências do consumidor e do usuário e pesquisas junto à população são técnicas cada vez mais usadas na busca de inovação e aperfeiçoamento do trabalho no setor público da Suécia. Recentemente, muitas organizações se deram conta da necessidade de ampliar suas bases de informações para melhorar o uso dos recursos disponíveis e aumentar o seu desempenho. As pesquisas de opinião pública tornaram-se a ferramenta natural para a obtenção das informações necessárias. Vários estudos demonstraram que as organizações que não recorrem a essas pesquisas correm o risco de desenvolver uma visão estreita e de se isolar do mundo real que as circunda.

O termo “*survey* populacional” deveria ser usado prioritariamente pelas agências e instituições que exercem autoridade pública (por exemplo, a polícia) ou executam serviços sociais claramente definidos.

Possíveis fontes de erro de análise

- Prévia experiência pessoal (influenciada por *status* inicial, comparações com outros eventos);
- Outras experiências prévias (possíveis resultados ou resultados ocorridos recentemente, etc.);
- Representatividade (conclusões a partir de eventos singulares, generalizações a partir de dados insuficientes).

A diferença mais importante entre o tipo de *survey* praticado no setor público e as pesquisas de consumidor realizadas pelas empresas é que, no setor público, as opiniões de todos os respondentes têm o mesmo peso. Além disso, a mesma importância é dada a todos os grupos sociais. Isto explica o porquê da cautela no uso da Internet para a obtenção de dados do público, já que um pequeno número de pessoas muito ativas tende a oferecer suas opiniões constantemente na rede e a polícia poderia ser levada a atribuir uma importância exagerada às opiniões dessa clientela minoritária.

Vários estudos de opinião pública sobre agências públicas demonstram inequivocamente que os cidadãos priorizam “resultados”. No caso da polícia, isto significa redução da criminalidade e aumento da segurança pública. Pode-se concluir que as pesquisas que visam a medir a atitude do público sobre os serviços e apoios policiais mais periféricos têm valor limitado. Citam-se como exemplos os estudos sobre o tratamento à população e a disponibilidade da polícia para assistência, orientação e informação ao público.

Desnecessário dizer que as *surveys* feitas pela polícia padecem dos mesmos problemas de todas as pesquisas que utilizam questionários. Por exemplo, as reações dos respondentes a incidentes espetaculares recentes, assim como aos noticiários, podem refletir-se negativamente nos resultados da pesquisa, embora se trate de assuntos totalmente fora do escopo da *survey*. Todavia, a experiência mostra que a bateria de questões usadas pela polícia é bastante robusta e tem conseguido resistir bem melhor a essas interferências do que se esperava. No entanto, deve-se sempre tratar os resultados de *surveys* com muita cautela e complementá-los com outros tipos de informações, tais como análises criminais aprofundadas e estatísticas sobre os locais de crimes. Dessa maneira, as *surveys* populacionais podem dar à polícia informações importantes.

4. Pontos de partida para *surveys* populacionais sobre os serviços policiais

Durante centenas de anos a polícia tem sido uma das instituições sociais básicas na Suécia e os seus deveres têm raízes na necessidade coletiva de ordem e segurança pública. O trabalho policial caracteriza-se pelo controle democrático exercido pelo Parlamento e pelo Governo eleitos pelo povo, pela governança legal e regimental, e pelo financiamento através do processo orçamentário nacional. Além disso, as metas da polícia são determinadas pelas políticas sociais e suas estratégias.

Conseqüentemente, os serviços policiais suecos são geridos predominantemente no nível nacional, mas as 21 unidades regionais devem fazer as adaptações necessárias em nível local.

É essencial definir claramente a finalidade de cada pesquisa populacional. Por exemplo, a pesquisa pode focalizar um ou mais dentre os seguintes aspectos:

- Conhecimento do público sobre a polícia e o seu trabalho;
- Atitudes do público em relação à polícia e o seu trabalho;
- Opiniões do público sobre a utilidade da polícia e o seu trabalho;
- Desejos do público em relação à polícia e o seu trabalho;

- Confiança do público na polícia;
- Necessidade pública dos serviços prestados pela polícia;
- Impacto do trabalho da polícia sobre os problemas locais;
- Ambiente social do trabalho policial;
- Situação da segurança comunitária nas áreas servidas pela polícia.

As pesquisas populacionais direcionadas a áreas geográficas específicas optam por focalizar na necessidade do público em relação ao trabalho policial, no impacto do trabalho policial sobre os problemas locais, no ambiente social do trabalho policial e na situação da segurança comunitária, uma vez que esses pontos focais são responsáveis pela maior e melhor parte do apoio público ao trabalho policial.

As contribuições do público na forma de conhecimento íntimo dos problemas que afligem as áreas residenciais ajudam a melhorar cada vez mais os serviços de policiamento.

Ao se elaborar um projeto de pesquisa, é muito importante diferenciar entre as preocupações concretas da população e as de natureza mais abstrata. As respostas das pessoas às *surveys* voltadas para questões concretas são bem diferentes das obtidas pelas questões mais gerais e abstratas das *surveys*. O primeiro tipo de pesquisa é usado para abordar os problemas relacionados, por exemplo, com o trânsito e o vandalismo, enquanto que o segundo tipo é usado nos estudos sobre homicídios e outros tipos de crimes violentos.

Segurança pessoal – conclusões

1. O senso de segurança pessoal sempre implica um julgamento;
2. Avaliações humanas de segurança pessoal são multidimensionais e implicam juízos de valor;
3. Exatamente qual segurança pessoal é significativa – a minha ou a de outras pessoas?
4. Experiência pessoal de vulnerabilidade traz conseqüências;
5. Pessoas percebem segurança pessoal de maneiras diferentes;
6. Mecanismos sociais ampliam e/ou diminuem nossa sensação de segurança.

A realização do trabalho policial é uma atividade muito complexa que não pode ser comparada, por exemplo, com a produção industrial. Na indústria e no comércio, muitos conceitos e abordagens novas surgiram nos últimos anos e foram adotadas por muitas instituições do setor público sueco, inclusive as do setor policial. No entanto, houve muito exagero na identificação de semelhanças entre os processos produtivos do serviço público e os da indústria, o que causou problemas no tocante ao planejamento das alocações de recursos e às avaliações de resultados. O produto do trabalho policial, em geral, difere da produção industrial em, pelo menos, quatro aspectos fundamentais.

Alguns serviços policiais são parcialmente abstratos e, portanto, pouco tangíveis

Alguns dos serviços policiais não são suficientemente tangíveis, por isso não são facilmente percebidos pela população. É difícil para o público em geral e, até mesmo, para especialistas familiarizados com dados de desempenho, avaliar objetivamente os serviços prestados pela polícia. Por exemplo, a maioria das pessoas não seria capaz de tirar conclusões de uma tabela estatística sobre o custo médio das investigações de crimes violentos ou do número de relatórios de investigação que devem ser encaminhados às promotorias públicas. Embora o resultado final de um serviço policial tipo relatório sobre um crime, notificação de multa ou emissão de passaporte seja perfeitamente tangível, a maioria das pessoas não faz idéia ou entende muito pouco do trabalho interno das unidades policiais. Custam a entender o motivo da emissão de uma multa, como um relatório sobre crime ou um passaporte são processados, o porquê dos prazos e atrasos, e porque não se investigam determinados casos. Os serviços policiais não podem ser facilmente observados porque constituem processos.

Os serviços policiais são processos

Os serviços policiais não constituem coisas no sentido físico, mas uma série de sub-rotinas e atividades que produzem conjuntamente aquilo que aparece para o público no final do trabalho. Por exemplo, denunciar um crime na delegacia de polícia envolve certo número de estágios: deslocamento até à delegacia, aguardar na fila de espera – às vezes em dois lugares diferentes –, falar com recepcionistas e policiais, conversar com outras pessoas na sala de espera, etc.. O serviço percebido pelo cidadão é a soma total dessas atividades individuais, mais a atenção recebida ou a falta dela após a denúncia, isto é, pode haver um longo período de silêncio enquanto duram as investigações, ou uma mensagem dizendo que as investigações terminaram por falta de evidências ou uma notificação de que os culpados foram identificados e submetidos à justiça.

Além disso, os serviços policiais às vezes são produzidos e consumidos a um só tempo.

Os serviços policiais são freqüentemente produzidos e consumidos simultaneamente

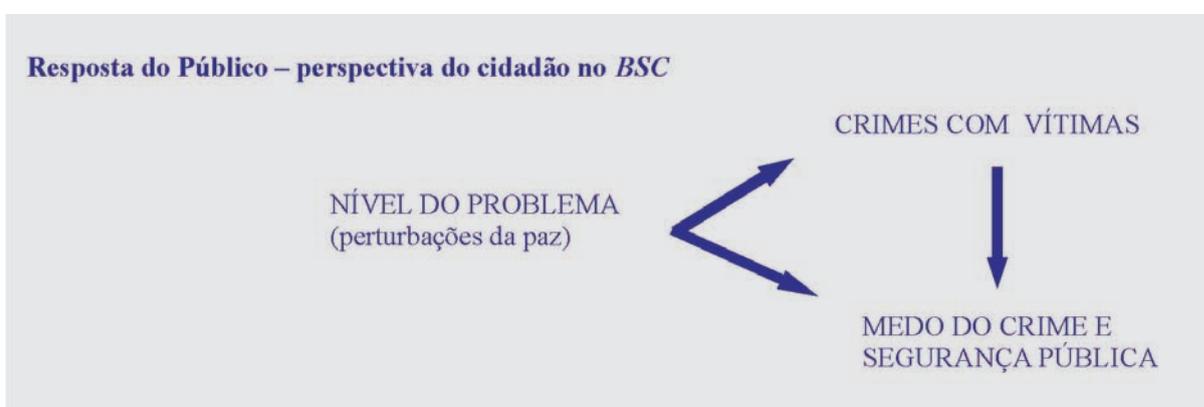
Às vezes o cidadão está presente quando o serviço policial é realizado. Por exemplo, quando a polícia atende a um chamado de emergência, é possível perceber simultaneamente o serviço prestado pelo policial de plantão e a chegada do policial destacado para atender ao caso, principalmente quando se trata de uma prioridade alta. Em outros casos, o público só vê uma pequena parte do processo, por exemplo, quando faz uma denúncia.

Por fim, cidadãos são ativos quando o serviço é realizado e percebido.

Os cidadãos que usam os serviços policiais tomam parte ativamente na produção dos serviços

Espera-se que o cidadão tome certas providências para que a polícia possa prestar seus serviços. Por exemplo, é preciso digitar ou discar o código de emergência no telefone ou preencher o formulário de passaporte corretamente. Portanto, o cidadão que solicita assistência policial desempenha dois papéis em relação à polícia. Ele não é apenas um consumidor ou usuário do serviço, mas também um recurso de produção. De certa maneira, a qualidade da assistência ou do serviço prestado depende em boa parte de como o cidadão desempenha seu papel no processo de produção. Conseqüentemente, a polícia tem o dever de ajudar o cidadão, enquanto recurso de produção, dando-lhe informações e outros instrumentos necessários para que ele ajude a polícia a desempenhar seu papel.

5. Qual o foco da pesquisa junto à população numa área geográfica específica?



As *surveys* populacionais dirigidas a áreas geográficas específicas usadas pela polícia sueca desde 1998 baseiam-se na teoria sociológica e criminológica de referência norte-americana, introduzida na Suécia em meados dos anos 1990.

As *surveys* populacionais dirigidas a áreas geográficas específicas usadas pela polícia sueca desde 1998 baseiam-se na teoria sociológica e criminológica de referência norte-americana, introduzida na Suécia em meados dos anos 1990.

Em resumo, essa teoria afirma que as perturbações visíveis da ordem pública provocam ou a prática de infrações ou o aumento da ansiedade da comunidade local. Por exemplo, dois bêbados sentados num banco de praça de manhã poderão começar uma briga daí a pouco (infração) ou fazer comentários abusivos sobre os transeuntes (gerando ansiedade). A infração, por sua vez, pode levar ao aumento da ansiedade na comunidade. Se a polícia agir rápido pode afastar o risco da infração ou do aumento da ansiedade pública. As pesquisas populacionais visam a medir os níveis de perturbação da ordem pública, criminalidade e ansiedade nas comunidades, bem como a percepção das medidas tomadas pela polícia para reduzir esses problemas.

PESQUISA SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA – PERSPECTIVA DO CIDADÃO NO BSC

Opiniões do público sobre o desempenho da polícia na solução dos problemas das áreas residenciais.

Um total de 172 municípios suecos realizou *surveys* desde 1998 e aproximadamente 200 mil pessoas responderam aos questionários entre 1998 e 2002. Até onde se sabe, trata-se do maior estudo dessa natureza em todo o mundo. Outros instrumentos que enfatizam o diálogo também são usados, tais como as entrevistas telefônicas – uma técnica que produz os resultados mais rápidos – e as audiências de consulta pública. Foram feitas algumas tentativas de uso da Internet como fórum para a troca de informações entre a polícia e os grupos de consulta ou de foco. Questionários especialmente construídos para aplicação a certos grupos profissionais, tais como professores e empresários, são usados com frequência.

6. Questionário

Após discussões com as autoridades policiais que participaram do primeiro estudo-piloto e com os pesquisadores que atuam na área e com base na experiência adquirida pela realização das primeiras *surveys* populacionais de 1998, foi elaborado em 1999 um questionário que compreende quatro partes:

A. Problemas nas áreas residenciais

- Lixo
- Vandalismo
- Alcoolismo em lugares públicos
- Uso de drogas em lugares públicos
- Inquilinos de apartamentos usuários de álcool ou de drogas
- Brigas
- Assédio sexual às mulheres
- Gangues de jovens
- Problemas de trânsito.

Estes dez itens foram sugeridos por um grupo de trabalho de policiais experientes como sendo as perturbações mais comuns da ordem pública nas comunidades locais.

Em 1999, o item “Problemas de Trânsito” foi subdividido em sete tópicos (ver abaixo), uma vez que esses tipos de problemas eram e ainda são os mais freqüentes em todas as regiões da Suécia, com exceção de umas poucas áreas metropolitanas:

- Excesso de velocidade
- Motoristas irresponsáveis (motociclistas)
- Violação de regras de trânsito
- Má conservação ou inexistência de ciclovias
- Tráfego pesado e barulhento
- Manutenção precária de estradas
- Outros problemas de trânsito.

B. Crimes com vítimas

- Violência física
- Assalto
- Vandalismo.

Embora os auto-relatos de vítimas de crimes tenham certas falhas metodológicas enquanto indicadores do nível real de criminalidade nas comunidades, eles são comprovadamente a melhor maneira de trabalhar com os três tipos de crime acima citados, que compreendem 65% do total de crimes cometidos anualmente na Suécia. As falhas são as mesmas que podem ser verificadas nas estimativas baseadas no número de incidentes relatados. Auto-relatos automaticamente incluem muitos outros crimes de menor seriedade, razão pela qual esta técnica de mensuração fornece um bom retrato do quadro real de criminalidade com vítimas.

C. Preocupação com o crime

- Roubo/Vandalismo
- Assalto
- Medo de circular à noite
- Medo de certos tipos de gente
- Mudança de rotinas.

Os dois primeiros itens (roubo/vandalismo e assalto) visam a medir as preocupações abstratas, ao passo que as preocupações concretas são aferidas pelos três últimos indicadores. “Mudança de rotinas” significa que a pessoa deixa de andar de ônibus ou metrô ou de ir freqüentar restaurantes à noite por medo de se tornar vítima de crime.

D. Ações da polícia

A finalidade desta seção da *survey* é colher as opiniões dos cidadãos sobre as ações policiais no tocante às perturbações da ordem pública, à criminalidade e às preocupações com a área de residência.

7. Comentários sobre o questionário

Apesar do fato de que os estudos sobre os crimes com vítimas, o medo das pessoas de serem vítimas de crimes e a percepção dos problemas que afetam as comunidades locais há muito tempo serem ferramentas importantes de pesquisa criminológica e de formação de políticas relativas ao crime, ainda há muito a fazer, em termos de metodologia, no tocante às pesquisas populacionais. Uma vez que as estatísticas de denúncias de crimes são indicadores confiáveis da situação atual e das mudanças ocorridas nas atividades criminosas, mas somente no que tange a certos tipos de crimes, em geral essas estatísticas não se prestam como instrumentos de avaliação da efetividade da ação policial no combate ao crime. Portanto, é necessário desenvolver novas técnicas de mensuração dos crimes com vítimas, como por exemplo, incluir nas pesquisas populacionais os auto-relatos de vítimas para medir a incidência das três variantes mais comuns desse tipo de crimes, a saber: assaltos, roubos e vandalismo.

Um dentre os objetivos principais do sistema de justiça criminal é o de aumentar a segurança pública. No entanto, as estatísticas oficiais de crimes não podem ser usadas para descobrir se o trabalho policial contribui positivamente para aumentar a segurança da comunidade. É muito importante aprender mais sobre as conexões entre os níveis atuais de criminalidade e os níveis de segurança percebidos pelos cidadãos, uma vez que o medo do crime e o nível real de criminalidade não são afetados pelos mesmos fatores. Por exemplo, as pessoas podem se sentir inseguras em determinados locais mal iluminados, muito embora poucos crimes tenham, de fato, sido cometidos nesses locais. Evidentemente, pode ocorrer o inverso, ou seja, os habitantes de uma área de alta incidência de crimes não se preocupam muito com isso. Estes dois tipos diferentes de situações requerem diferentes tipos de policiamento. Outra questão fundamental no debate sobre segurança pública na Suécia diz respeito ao fato de que muitas pessoas, principalmente as que vivem em certas partes da Grande Estocolmo, mudaram radicalmente seus estilos de vida por se sentirem inseguras, muito embora suas preocupações sejam, às vezes, infundadas. Por exemplo, elas deixam de praticar certas atividades como sair à noite ou frequentar restaurantes, o que certamente impacta negativamente sobre sua qualidade de vida.

É igualmente importante monitorar longitudinalmente as tendências no tocante à segurança para poder determinar se os níveis de segurança pública estão subindo ou descendo. As pesquisas com os cidadãos também ajudam a moderar os debates sociais na medida em que fornecem respostas às questões do tipo “Qual é a situação social?”, “As pessoas realmente sentem-se cada vez mais inseguras?”, “Quais os problemas que parecem estar aumentando?” ou “Quais são as estratégias policiais mais eficazes?”.

As medidas de tendências criminais no nível nacional possuem limitações sérias quer se trate de dados obtidos por meio de questionários ou de estatísticas oficiais a respeito de denúncias de crimes. Tendo em vista a formulação de metas operacionais locais e o policiamento focado sobre a solução de problemas, bem como no interesse de monitorar o impacto dessas medidas sobre problemas específicos, é necessário realizar levantamentos repetidos no nível local. Essas mensurações, se levadas a efeito em diferentes áreas por meio dos mesmos instrumentos, possibilitam realizar comparações entre áreas. Além disso, tais comparações podem ser úteis na formulação de indicadores nacionais para medir o alcance da realização dos objetivos fundamentais da política sueca em relação ao crime.

Não é fácil estabelecer exatamente quais são as categorias de pessoas vitimizadas por atos de violência, roubos e vandalismos, uma vez que há um grande número de fatores a serem considerados, quase impossíveis de medir por meio de *surveys*. Por exemplo, há certos atos violentos que as vítimas relutam em denunciar, como nos casos de violência doméstica e outros crimes perpetrados por pessoas conhecidas das vítimas. Portanto, é bem possível que a incidência real desses tipos de crimes seja muito maior do que levam a crer as pesquisas populacionais e *surveys* assemelhadas.

É sabido que os usuários crônicos de álcool e drogas e os criminosos habituais correm os maiores riscos de se tornarem vítimas de crimes violentos. Embora muitos casos de crimes violentos e, provavelmente, também os de roubos e vandalismos envolvendo esses grupos de risco cheguem ao conhecimento da polícia, não há dúvidas de que a maioria desses incidentes passa despercebida. Além disso, as pesquisas policiais não costumam refletir a situação dessas categorias de indivíduos uma vez que a sua taxa de resposta aos questionários é provavelmente muito baixa.

Uma outra categoria não incluída nas pesquisas é o das crianças menores de 16 anos. Vários estudos mostram que muitas dessas crianças correm riscos de violência, tanto na escola quanto fora dela, por parte dos colegas e familiares, e que também sofrem roubos e vandalismos.

Uma outra limitação séria das pesquisas policiais está ligada ao fato de que somente abrangem os crimes contra a pessoa e o domicílio. Os crimes contra a própria sociedade, como por exemplo fraudes fiscais, falsificação de dinheiro e mercado negro não são incluídos nessas pesquisas. O uso de drogas proibidas é pouco visível aos olhos da população e, conseqüentemente, pouco provavelmente as pesquisas consigam refletir a sua real extensão.

Embora ainda não haja dados definitivos sobre o efeito de eventos e incidentes peculiares e espetaculares sobre os resultados das pesquisas, sabe-se que alguns eventos que receberam muita atenção da mídia tiveram um impacto marginal sobre os resultados de algumas pesquisas.

Apesar dessas limitações, as pesquisas populacionais provavelmente fornecem mais informações confiáveis do que as estatísticas oficiais no que diz respeito às avaliações de risco pessoal de tornar-se vítima de crime não cometido por familiar ou conhecido.

8. Pesquisas similares em outros países

Nos 30 últimos anos vem crescendo o interesse mundial nas pesquisas que possam contribuir para decisões de políticas públicas e também como indicadores de desempenho.

Nos EUA já foram realizadas quatro rodadas da Pesquisa Nacional com Vítimas de Crimes (PNVC) desde os anos 1960. Essas pesquisas também envolveram testes de soluções para problemas metodológicos. Atualmente, a principal finalidade da PNVC é a de proporcionar à comunidade científica e aos gestores locais, regionais e nacionais os dados necessários à tomada de decisões e realização de avaliações. Outras pesquisas complementares também são realizadas, tais como o Suplemento sobre Crime nas Escolas, cujo público-alvo consiste nas vítimas de crimes cometidos nas escolas e têm como foco as medidas preventivas adotadas pelas escolas. Além disso, foram feitas pesquisas locais nos anos 1990 para medir os efeitos das mudanças nas estratégias policiais sobre a opinião pública no que concerne aos problemas locais, aos crimes com vítimas e ao medo do crime. Um exemplo recente é o de um projeto abrangente intitulado “Estratégia Alternativa de Policiamento de Chicago”.¹ Acrescente-se que o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA iniciou um projeto especial com vistas à elaboração de técnicas de pesquisa populacional para medir a incidência de crimes com vítimas e percepções dos níveis de segurança dos habitantes de áreas residenciais de alta criminalidade.

¹ Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS). Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report, 1997.

Na Inglaterra, o Ministério do Interior desenvolve uma pesquisa permanente no nível nacional intitulada “Pesquisa sobre o Crime na Inglaterra”.² Esse levantamento de dados é um item obrigatório do conjunto de indicadores de desempenho das unidades policiais inglesas. Para complementar os levantamentos nacionais, estão sendo realizadas pesquisas locais para obter informações detalhadas sobre os níveis de criminalidade e do medo do crime nas áreas residenciais. As polícias da Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Holanda e Alemanha vêm mostrando interesse crescente nesse tipo de pesquisa.

O questionário atualmente usado nas pesquisas policiais suecas sobre crimes com vítimas e percepções de níveis de segurança foi montado, em parte, com base nos modelos de questionários desenvolvidos por pesquisadores de outros países, por exemplo Skogan & Maxfield (1981) e Taub, Taylor & Dunham (1983). Estudos semelhantes foram realizados na Suécia nos anos 1990, tais como os da Academia Nacional de Polícia e do Conselho Nacional de Prevenção de Crimes. Além disso, a Pesquisa de Condições de Vida do Serviço Nacional de Estatística da Suécia abrange questões sobre crime e segurança, como também o faz a Pesquisa sobre Padrões de Vida do Instituto Sueco de Pesquisa Social ³ da Universidade de Estocolmo.

9. Por que é preciso fazer pesquisas quantitativas sobre a segurança pública?

Atualmente a polícia sueca compreende muito melhor a situação da segurança pública na Suécia do que antigamente, em parte graças às pesquisas populacionais. Nos cinco últimos anos foram feitos levantamentos em 667 áreas geográficas e colhidos dados empíricos muito importantes.

Os métodos quantitativos têm sido muito úteis para identificar estruturas e tendências nos resultados de pesquisas. Além de proporcionar uma imagem clara da evolução da criminalidade desde a última pesquisa realizada, os métodos estatísticos ajudam a polícia a disseminar eficientemente informações complexas às unidades policiais operacionais, à mídia, aos políticos e ao público.

As pesquisas populacionais cumulativas fornecem às unidades policiais comunitárias um retrato da situação dos crimes com vítimas, dos principais problemas percebidos pela população, dos níveis de preocupação dos cidadãos com o risco de crimes e da existência de fatores concretos de insegurança na área onde residem.

Essas pesquisas também incluem questões voltadas para avaliar se o público considera a polícia disposta e capaz em relação ao tratamento dos problemas locais. As respostas obtidas ajudam a planejar as ações policiais e a formular prioridades. As pesquisas mostram o grau de sucesso da polícia no que tange ao cumprimento das metas governamentais de “Redução do crime e aumento da segurança pública”. Os resultados das pesquisas também são usados no planejamento de medidas locais de prevenção da criminalidade e no treinamento de policiais, servidores públicos municipais e outros *stakeholders*. Acima de tudo, servem de base para as avaliações longitudinais das preocupações e medos da população sueca.

Outro motivo importante para a realização sistemática das pesquisas está ligado ao costume dos políticos, populares, jornalistas e policiais, em debates públicos, de usarem referências quantitativas do tipo: “O povo sente-se cada vez menos seguro”, “Ninguém mais tem coragem de usar o metrô”, “Os crimes violentos estão aumentando”, “O número de comitês de vigilância está crescendo” ou “O desempenho da polícia está caindo”. É importante que a polícia avalie permanente e criticamente se essas afirmações são procedentes, combatendo as declarações feitas sem base empírica, talvez para influenciar a opinião pública ou a formulação de políticas. As pesquisas populacionais produzem as informações necessárias para essa atividade essencial.

² British Crime Survey (BCS).

³ Swedish Institute for Social Research (SOFI).

Há muitas outras justificativas para se realizar pesquisas populacionais. Uma delas é o fato de que o público confia na polícia sueca não somente pela sua competência, empatia, transparência e respeito pelos direitos individuais, mas também porque a população e a polícia compartilham os mesmos valores e percepções sobre os problemas sociais. Isto se deve em grande parte às pesquisas policiais.

Confiabilidade e valor social aumentam quando a polícia é:

- Competente;
- Cuidadosa;
- Objetiva;
- Receptiva;
- Compartilha valores e problemas.

“Confiança vem a pé e foge a cavalo”.

As pesquisas mostram que as medidas tomadas para melhorar os pontos fracos das organizações terão os maiores impactos positivos sobre a confiança do público na organização. Pesquisar a população local ajuda a polícia a identificar as mais graves perturbações da ordem pública, os principais fatores que afetam negativamente a segurança da comunidade e o nível real de criminalidade com vítimas na comunidade. Essas informações serão úteis para determinar as prioridades da ação policial na comunidade.

Contrabalançar estereótipos negativos

Uma maneira possível de aumentar a confiança

Pesquisa realizada por Peters, Covello & McCallum (1997) demonstra que as ações direcionadas à cobertura dos pontos mais fracos da organização geram efeitos ótimos em termos de aumento de confiança.

10. Métodos de análise para avaliação de mudanças

A polícia sueca utiliza métodos estatísticos clássicos e padronizados para avaliar mudanças, tendências e outros tipos de resultados.

Testes de significância são usados para determinar o grau de variância positiva ou negativa dos indicadores médios registrados pelas pesquisas que abrangem as diferentes áreas geográficas. Este procedimento é aplicado a cada uma das questões do instrumento de pesquisa. No exemplo dado na tabela a seguir, os residentes da Área 1 estão mais preocupados com o alcoolismo nos lugares públicos do que a média dos habitantes do país. Igualmente, em comparação com os demais cidadãos suecos, uma proporção significativamente mais baixa dos moradores da Área 1 preocupa-se com o lixo ambiental.

Análises de tendências e de regressão são usadas no monitoramento de longo prazo. A significância das tendências é testada para verificar se as mudanças observadas são aleatórias ou causais. Nessas análises, “tempo” é a variável independente, ao passo que “atitudes”, “problemas”, “sentimentos” e “percepções” são variáveis dependentes que mudam ao longo do tempo. A única resposta dada pelas análises é a de que houve mudança na variável dependente durante o período de observação, mas elas não podem afirmar quais as causas. Cabe às autoridades policiais descobri-las, com base na sua experiência, no seu conhecimento da realidade local, nas estatísticas criminais, em outros resultados de pesquisas, etc.. No exemplo abaixo, verifica-

se que, em comparação com os resultados da pesquisa de 2001, uma proporção significativamente mais alta dos respondentes de 2002 considerou como sendo problemas “uso de drogas em locais públicos” e “inquilinos de apartamentos alcoólatras”. “Lixo ambiental”, no entanto, não foi considerado significativo no nível de 95% e, por isso, não está em negrito na tabela.

A ciência estatística define o que significam tendências altas e baixas e que é possível calcular a probabilidade de ocorrência de um valor *t* aleatório. O nível de significância determina qual o risco de se rejeitar uma hipótese correta em medições repetidas. Como se usa normalmente o nível de significância comum às ciências sociais (95%), o risco é de 5%, portanto. A partir de 2002 as pesquisas policiais passarão a trabalhar com, pelo menos, três níveis de significância – 99%, 95% e 90% – para refinar o uso dos testes *t*.

	2002		2001		Área 1	
	Total Regional	Total da Área 1	Total Regional	Total da Área 1	2002 (a)	2001 (b)
	5339	1878	6652	2340	1878	2340
A. PROBLEMAS DA ÁREA RESIDENCIAL						
Lixo ambiental	24	24	22	22	24	22
Vandalismo	29	27-	27	26	27	26
Alcoolismo em lugares públicos	13	15+	14	15	15	15
Uso de drogas em lugares públicos	8	9	7	7	9b	7
Inquilinos alcoólatras de apartamentos	7	8+	7	7	8b	7
Inquilinos drogados de apartamentos	7	7	6	5	7b	5

11. Um exemplo concreto do valor das pesquisas cumulativas e sistemáticas sobre as percepções dos cidadãos: os problemas dos subúrbios de Bredäng, Skärholmen, Sättra e Vårberg

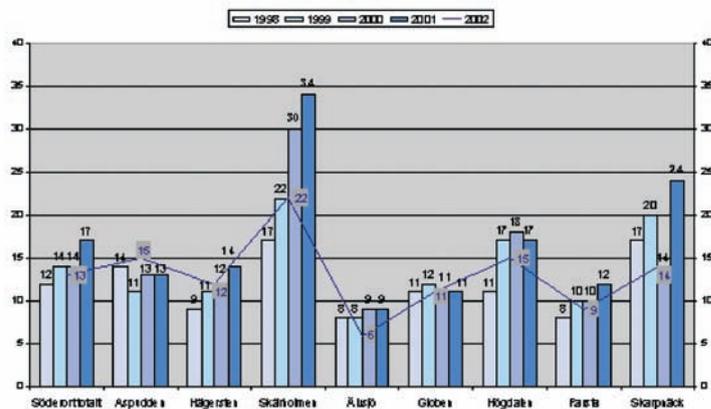
Em 4 de abril de 2001, um adolescente morreu esfaqueado em Vårberg, um subúrbio de Estocolmo. Esta ocorrência culminou uma escalada de hostilidades envolvendo diversas gangues de jovens de Vårberg e subúrbios vizinhos de Skärholmen, Sättra and Bredäng. Problemas envolvendo jovens, tais como abordagens violentas, assaltos, vandalismo e comportamentos agressivos nas estações de metrô e vizinhanças vêm crescendo anualmente desde 1998. A polícia de Söderort tinha conhecimento dessas ocorrências através das pesquisas anuais junto à população e havia montado um esquema de segurança comunitária em Skärholmen entre março e junho de 2000. Uma unidade especial de prevenção de assaltos entrou em atividade nesse período. Essa unidade, que priorizava a clientela jovem, continuou a trabalhar durante o Outono de 2000 e a Primavera de 2001.

O que as pesquisas realizadas junto à população entre 1998 e 2001 (ver gráficos a seguir) dizem sobre a escalada de problemas?

Observa-se que o lixo ambiental, o vandalismo, as brigas em locais públicos, os assédios às mulheres e os problemas envolvendo gangues de jovens aumentaram durante esse período.

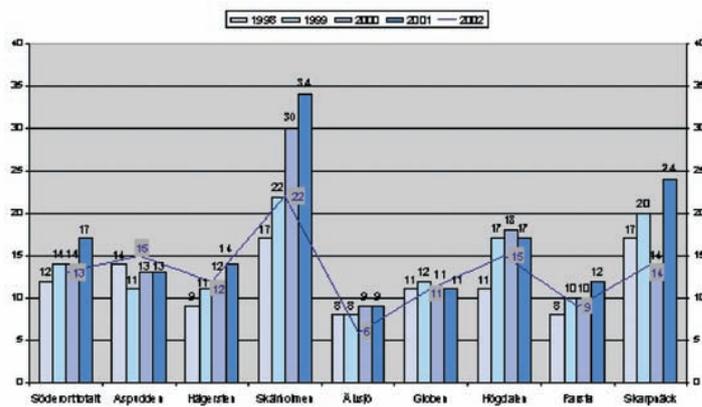
Departamento Regional de Polícia de Estocolmo - Distrito Policial de Söderort

Problemas nas áreas residenciais - Vandalismo



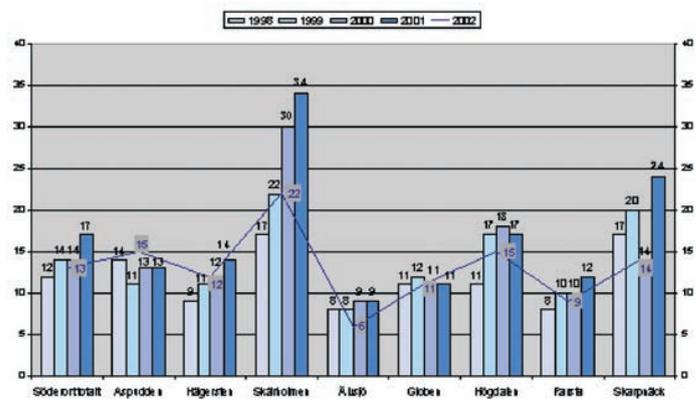
Departamento Regional de Polícia de Estocolmo - Distrito Policial de Söderort

Problemas nas áreas residenciais - Vandalismo



Departamento Regional de Polícia de Estocolmo - Distrito Policial de Söderort

Problemas nas áreas residenciais - Vandalismo



Todavia, os níveis de problemas relacionados com drogas e alcoolismo e com excesso de velocidade foram menores do que os de outros subúrbios do distrito policial. Uma análise mais minuciosa dos dados sobre gangues de jovens revela que estes problemas são realmente sérios na área. Dentre as mais de 600 áreas pesquisadas, Skärholmen teve os maiores índices em 2001 e ficou em segundo lugar em 2000, em escala muito superior à dos conhecidos bolsões de problemas dos centros urbanos de Malmö, Eskilstuna e Västerås e de subúrbios de Estocolmo tais como Salem, Hovsjö, Rosengård, Ronna e outros.



VALORES FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SUÉCIA

Servir à Democracia. Ser eficiente. Garantir o Estado de Direito

DE QUE MANEIRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SERVE À DEMOCRACIA?

A administração pública promove a democracia abrindo-se ao público e garantindo o acesso do público a todos os documentos. O Ato de Liberdade de Imprensa de 1766 garante ao público o direito de acesso a qualquer documento em qualquer mídia sob a guarda de qualquer agência do governo, a menos que as informações nele contidas tenham sido classificadas como sendo segredos de Estado de acordo com um conjunto restrito de critérios.

A lei dá a todos e a cada um dos cidadãos o direito de comunicar à imprensa qualquer tipo de informação, exceto a que foi classificada como segredo de Estado. Além disso, é proibido tentar descobrir quem forneceu a informação.

A transparência é altamente valorizada na Suécia. Em muitas ocasiões os tribunais obrigaram o governo a fornecer as informações pedidas pelos cidadãos. Ministros das Finanças e outros foram ameaçados de processos por terem tentado descobrir quem tinha vazado informações.

A idéia básica é a seguinte:

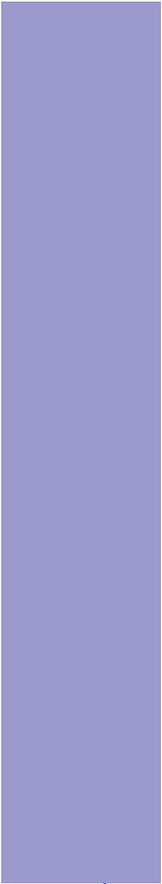
As atribuições do governo são definidas pelos cidadãos. Qualquer que seja o tema em questão, o que importa é o serviço prestado aos cidadãos. A administração pública existe para servir aos cidadãos e deve ser conduzida no interesse dos cidadãos. Cabe ao Governo e à administração criar as instituições que viabilizarão o diálogo vital entre os cidadãos e a administração (Lei de Governança 1997/98:136).

PODERIA HAVER UM PROBLEMA

Britta Lejon, ministra da democracia, 2/3/1999



“Durante os dez últimos anos, ocorreu uma ampla delegação de poderes e responsabilidades às agências governamentais. Elas agora têm uma responsabilidade muito grande quanto à execução das políticas de pessoal e emprego. Nunca antes essa responsabilidade foi tão grande. Salários individualizados tornam os empregados mais dependentes da boa vontade dos seus chefes. Isto poderia ter gerado uma cultura do silêncio entre os empregados que não ousam ofender a direção. É muito importante que os gerentes na administração mantenham uma postura ética muito clara na gestão da coisa pública”.



Há uma longa tradição de franqueza na sociedade sueca. No início do século passado, os visitantes estrangeiros se surpreendiam ao descobrir que as declarações de renda pessoal dos suecos eram abertas ao público. Talvez outros visitantes estrangeiros ainda hoje se surpreendam com isso. Espera-se que o e-governo aumente ainda mais a transparência da sociedade sueca.

A TRANSPARÊNCIA É UMA EXIGÊNCIA PARA O e-GOVERNO

Confiança é um elemento crucial no uso da tecnologia da informação. Será que o público confia no governo se este divulga informações pessoais? Por outro lado, se não houver informações pessoais, o valor da tecnologia da informação fica muito reduzido. Um bom exemplo desse delicado equilíbrio entre a privacidade do cidadão e a riqueza da informação é dado no estudo de caso 2 (ver a seguir).

O Registro Nacional de Veículos guarda muitas informações sobre os carros e os seus donos. Essas informações podem ser acessadas tanto pela polícia quanto por qualquer pessoa. É muito útil poder descobrir quem possui o carro que passa buzinando tarde da noite na sua rua! Você também pode acessá-lo para descobrir qual a idade do carro, se ele foi comprado usado pelo seu vizinho, se está registrado no nome da esposa dele e se o seguro obrigatório foi pago.

Diferentemente das “agências executivas” que vêm sendo criadas em muitos países, a autonomia das agências centrais do governo sueco é cuidadosamente protegida pela Constituição do país.

A autonomia das agências não abole o controle por parte do governo, porém este tem de ser geral e baseado em exigências expressas nas leis do Parlamento, as interpretações da lei pelo governo têm de ser regidas por instruções e especificações estatutárias e regimentais, as nomeações restringem-se aos diretores-gerais, membros de conselhos e juizes, e os contatos informais com representantes das agências são restritos às questões que não envolvam a aplicação das leis ou o exercício da autoridade.

Conseqüentemente, os ministérios são pequenos e, no geral, limitam-se à formulação de políticas. Há entre 10 e 14 ministérios apenas, com um total de 2.500 funcionários, sem contar os membros do Corpo Diplomático e respectivas Embaixadas.

Todas as decisões de Governo são tomadas coletivamente pelo Gabinete. Não existe arbítrio ministerial. O Gabinete tem entre 20 e 24 ministros. O Primeiro Ministro exerce o papel de coordenador e conta com um escritório de 50 funcionários.

Várias características do governo e da administração pública da Suécia os diferenciam dos de outros países. No início do século 17 já havia sido adotado o princípio da autonomia da gestão pública, pelo qual se deu a separação entre o poder do Rei e a autoridade dos servidores públicos (àquele tempo, a nobreza, notavelmente representada pelo Chanceler Axel Oxenstierna). Mas foi o próprio rei daquela época, Gustavus Adolphus II, quem quis assim, para que ele pudesse controlar os crescentes negócios do Estado Sueco mais eficazmente por meio de uma estrutura

O OMBUDSMAN (OUVIDOR)



A maioria dos estrangeiros, mesmo que não saibam nada sobre o governo da Suécia, já ouviram falar do “Ombudsman”. Em 1809 o Parlamento Sueco ordenou a criação desse cargo como um instrumento para a proteção dos cidadãos em relação ao governo. Somente nos anos 1950 outros países adotaram instituições semelhantes. A atratividade especial do “Ombudsman” consiste na facilidade com que qualquer cidadão pode registrar suas queixas. Uma carta, um telefonema ou um e-mail são suficientes. Não é necessário apelar a um tribunal ou contratar um advogado.

Além do Ombudsman Parlamentar, existem hoje outros cinco ombudsmen nomeados pelo governo para cuidar das seguintes questões:

- direitos do consumidor
- discriminação de gênero
- discriminação étnica
- direitos das crianças
- direitos dos portadores de deficiência.

O Ombudsman Parlamentar resolveu 5.000 reclamações em 1999.

A LEGISLAÇÃO SOFREU INFLUÊNCIA DA EUROPA CONTINENTAL



Há uma longa tradição judicial que separa a Suécia do resto da Europa. Não há nenhum tribunal constitucional. Até 1974 não havia na Constituição Sueca nenhum capítulo referente aos direitos humanos. Desde então ela tem. As reclamações dos cidadãos eram atendidas pelas agências e pelo Governo, não pelos tribunais. Isto agora mudou. Os juízes ainda são designados pelo Governo.

Os suecos acreditam fortemente na democracia representativa. O equilíbrio de poderes foi rejeitado em favor da democracia mais direta possível exercida por um Parlamento eleito pelo voto proporcional. As agências do governo tomam decisões de interesse dos cidadãos à maneira dos tribunais, mediante a combinação de procedimentos legais com abordagens práticas.

Há aqui um paradoxo. Em 1974 uma nova Constituição proclamou o poder soberano do Parlamento unicameral democraticamente eleito. Ao mesmo tempo, inseriu uma lista de direitos humanos no texto constitucional. E os tribunais começaram a processar as reclamações dos cidadãos. A lista dos direitos humanos foi ampliada em 1995 com a inclusão da Convenção Européia na Constituição Sueca.

Contestação da legalidade

Hoje a maioria das decisões das agências em relação ao direito administrativo pode ser contestada em tribunais administrativos. Desde 1979 a legalidade das decisões de Governo (do Gabinete) pode ser questionada perante o Supremo Tribunal Administrativo. A situação atual reflete claramente a influência das tradições legais da Europa continental. É interessante ressaltar que as mudanças começaram a ser implementadas muito tempo antes de a Suécia se tornar um Estado-membro da União Européia.

SUÉCIA DESCENTRALIZADA

289 municipalidades e 21 conselhos municipais, eleitos por voto popular, executam 70 por cento dos serviços públicos: escolas, serviços de saúde, transporte público, bem-estar social, assistência aos idosos, etc. Os governos locais recolhem impostos e taxas locais para o custeio de 80% dos serviços à população local. Somente 20% das despesas públicas locais são cobertas pelo governo nacional.

O governo central também é altamente descentralizado, primeiro porque as agências governamentais são autônomas (ver acima), segundo porque essas agências há trinta anos gozam de completa autoridade sobre a alocação dos seus recursos orçamentários.

Todas as agências governamentais recebem uma dotação orçamentária global (sem especificação de despesas), que pode ser utilizada para cobrir as despesas de pessoal, instalações e outras despesas, como acharem melhor. Até 3% do orçamento global podem ser reservados para cobrir o custeio no ano seguinte. É também permitido tomar emprestados recursos do orçamento do ano seguinte. O orçamento tem a abrangência de três anos. As agências também podem tomar empréstimos para financiar a aquisição de equipamentos, dentro de certos limites. Os juros dos financiamentos são pagos com os recursos orçamentários. As agências têm liberdade para contratar e demitir pessoal, sujeitando-se, obviamente, às leis gerais e aos acordos coletivos de trabalho. Há liberdade para fixar os vencimentos dos empregados em negociações com os sindicatos, de acordo com aumentos mínimos nacionalmente negociados.

Em 1982 foi lançada uma campanha para a disseminar a idéia de governo como serviço ao público. Durante os anos 1970 já havia sido feita a desburocratização da administração pública. O exemplo mais notável e popular dessa mudança foi a conquista do direito de construir uma casa pequena (10 m²) sem precisar de uma licença. As campanhas de mobilização nunca disseram às agências o que fazer para alcançar as metas, mas confiaram nas iniciativas dos governos e agências locais. Nunca houve uma campanha para promover compromissos públicos com níveis de serviço, por exemplo, mas alguns governos e agências locais elaboraram as suas próprias “garantias de serviços”: receber de uma resposta dentro de um número máximo de dias, limites de prazo para determinadas tramitações, etc..

SERVIÇOS AOS CIDADÃOS DESDE 1982

Mesmo antes de o Governo instituir o serviço “Agência 24 horas” (eletronicamente acessível todos os dias e noites), várias agências governamentais já tinham criado sítios na Internet que permitem obter informações e formulários ou enviar solicitações e inscrições.

Hoje em dia os tribunais costumam interpretar o acesso aos serviços públicos como direitos dos cidadãos: o direito a receber subsídios de bem-estar social, o direito de colocar as crianças em creches, o direito de escolher um médico pago pelo governo, etc..

Agências autônomas fora do alcance de reis e políticos, o “Ombudsman” como proteção contra a opressão governamental e o direito de acesso a documentos públicos criaram laços de confiança com o público em geral. Esta confiança não é essencial somente para a descentralização do governo, mas também para a sustentabilidade do e-governo.



e-GOVERNO BASEADO EM PRINCÍPIOS DO SÉCULO 17

Tendências mais recentes da administração pública sueca:

- **Mentalidade de Serviço** - A ênfase atual é sobre o aumento da qualidade dos serviços públicos.
- **Competência** - O foco está na ética, e na especificidade de se ser um servidor público.
- **Descentralização e gerenciamento de desempenho** - A prioridade são indicadores e avaliação de desempenho.
- **Tecnologia da informação** - Durante muitos anos houve controle central sobre a informática, mas hoje são as agências que se encarregam do desenvolvimento de sistemas e ferramentas. O governo central apenas exerce o papel de coordenador. O e-governo oportuniza a tramitação automática de processos, o acesso às agências 24 horas por dia, o diálogo entre as autoridades e os cidadãos e a transparência do governo.
- **Divisão clara de papéis** - As tarefas executivas, judiciais e comerciais foram separadas umas das outras. Os serviços de utilidade pública se transformaram em empresas. Busca-se agora restringir a atuação das agências à execução das tarefas típicas de Estado e terceirizar todas as outras prestações de serviços ao público.
- **Reforma orçamentária para um orçamento mais enxuto** - Está em andamento um grande esforço para criar um sistema de gerenciamento de desempenho que permita ao Parlamento monitorar o uso dos recursos públicos.

ESTUDO DE CASO 1

SERVIÇOS VIRTUAIS DE EMPREGO

A infra-estrutura do serviço nacional de emprego (Arbetsförmedlingen) está mudando muito rapidamente. O Conselho Nacional do Mercado de Trabalho (AMS) há muitos anos vem informatizando os seus bancos de dados de oportunidades de emprego e candidatos. Isso ajuda os técnicos do AMS a encontrarem o emprego certo para a pessoa certa. Mas agora os próprios interessados poderão conseguir os seus empregos diretamente.

Há cinco anos são oferecidos serviços de emprego on-line, pela Internet. Isto significa que o AMS pode prestar serviços diretamente aos cidadãos a domicílio ou no trabalho. Os principais serviços oferecidos são:

Oportunidades de emprego

O sítio do AMS é o líder no setor de oportunidades de emprego. Em março de 2000 ele recebeu mais de 500 mil acessos e o número de visitantes cresce mês a mês. Todas as vagas disponíveis informadas pelo Serviço de Emprego podem ser acessadas. Se o empregador registrar o seu endereço de e-mail, o candidato preenche um formulário de inscrição e o envia diretamente ao empregador. Os empregadores podem permitir que o AMS encaminhe os candidatos diretamente às suas homepages, onde os candidatos encontrarão informações, formulários de inscrição, etc.. Os anúncios de emprego podem ser postados no sítio da AMS de graça e os anunciantes têm acesso ao número de consultas efetuadas por candidatos a emprego. Dezenas de milhares de oportunidades de trabalho em toda a Suécia são postadas diariamente e o serviço permite ligações para empresas privadas de colocação e para os serviços públicos de emprego da Europa e América do Norte.

Banco de currículos

Qualquer pessoa pode registrar o seu currículo no sítio da AMS. Os empregadores podem usar perfis de busca de candidatos satisfatórios, para facilmente identificá-los e fazer contato diretamente com eles. Os candidatos apresentam as suas qualificações por meios de uma nomenclatura profissional e de palavras-chaves, como por exemplo, "escolaridade", "habilidades" e "conhecimento de idiomas". A ferramenta de busca utiliza o "Sistema AMS de Comparação de Perfis de Empregabilidade". Os empregadores podem comparar os seus próprios perfis de emprego com os da AMS para fins de recrutamento de pessoal. É essencial que as exigências dos cargos disponíveis e os currículos dos candidatos sejam continuamente atualizados para que o sistema funcione eficazmente. Também podem ser acrescentadas aos formulários de inscrição cartas de apresentação pessoais para que os empregadores potenciais tenham mais informações sobre os candidatos.

Para aumentar a qualidade da informação, os currículos devem ser formatados de acordo com certas exigências mínimas quanto ao conteúdo e à acessibilidade. Os candidatos não precisam revelar os seus nomes e empregos atuais, para proteger sua privacidade. No início de 2000 mais de 23 mil empresas suecas já eram usuárias do banco de currículos da AMS, que tinha mais de 50 mil currículos registrados.



Informações sobre o mercado de trabalho

O sítio do AMS também fornece muitas informações sobre os serviços oferecidos pelos Escritórios de Emprego, as tendências do mercado de trabalho, as oportunidades de qualificação, o seguro-desemprego e muitas outras. O AMS também publica várias revistas na Internet e possui ligações com outros sítios de interesse dos candidatos e dos empregadores.

ESTUDO DE CASO 2

REGISTRO DE VEÍCULOS: O MODELO IKEA

As operações do Registro de Veículos Sueco sofreram mudanças radicais há alguns anos, quando o número de escritórios foi reduzido de 24 para um. Essa reorganização causou 50% de redução no número de pessoas encarregadas do atendimento ao consumidor. Ao mesmo tempo, ocorreu uma considerável melhoria nos serviços prestados ao público. Como foi possível fazer isso? Como o mesmo nível de serviço pode ser oferecido num único escritório e com um corte drástico de pessoal?

O Registro de Veículos sueco reúne informações sobre o veículo, o nome do dono (atual e anterior), detalhes sobre o seguro do veículo e os resultados da inspeção anual. Além disso, o Registro de Veículos é responsável pela guarda e manutenção dos registros de impostos sobre veículos. É um sistema verdadeiramente integrado que controla 20 milhões de inscrições de atualização (transações), envia 30 milhões de mensagens ou notificações de impostos e responde 100 milhões de consultas por ano. O seu custo operacional é de 286 milhões de coroas suecas por ano e tem 260 empregados.

Nos anos 1980 foi criado um serviço de auto-atendimento para usuários comerciais do sistema, por meio do qual as empresas podem registrar dados e levantar informações.

Serviços ao consumidor 24 horas por dia

As revendas de automóveis e as companhias de seguro foram as primeiras a utilizar este novo serviço e, atualmente, processam milhões de entradas por ano. Com o tempo, vários outros clientes tornaram-se usuários do sistema, tais como a Empresa Sueca de Inspeções Veiculares, empresas de compra e venda de sucatas, locadoras de automóveis e oficinas mecânicas. Atualmente o serviço eletrônico é mais utilizado do que o atendimento em balcão. As vantagens do serviço eletrônico são: menor tempo de espera, contatos mais rápidos e flexíveis com os atendentes e serviço 24 horas.

Para contornar o fato de que é inconstitucional o exercício de funções públicas por parte de empresas privadas, como é o caso do registro de veículos, todas as transações eletrônicas são depositadas numa “caixa postal” da agência oficial, que efetua a sua homologação. Foi necessário mudar a lei para viabilizar essa inovação.

Auto-atendimento a baixo custo

Em 1995 foi introduzido um sistema automatizado de auto-atendimento telefônico que permitiu fechar os 24 escritórios regionais. A partir de então tornou-se possível acessar o serviço de registro de veículos por meio de um “call center” ou de um computador. Este sistema tem um custo muito baixo porque os próprios clientes executam todo o trabalho de registro de dados. O fato de que os registros são feitos interativamente evitam todos os tipos de incorreções porque o sistema controla e corrige as entradas de dados e os clientes são guiados pelo sistema até concluírem suas transações. O problema da segurança de dados foi resolvido, por exemplo, ao se exigir a digitação de um código que somente o proprietário do certificado de registro do veículo possui.

Um “computador que fala” completa o trabalho

O sistema de auto-atendimento obteve uma enorme aceitação por parte do público.

A demanda pelo serviço triplicou entre 1996 e 1999. Apesar do sucesso do sistema de auto-atendimento, muitas pessoas ainda procuravam o atendimento em balcão para resolver questões simples.

Por isso, em 1998 foi criado um serviço novo por meio do qual o cliente pode obter informações falando com um computador que entende sueco. Este serviço é integrado com um “call center” e funciona 24 horas por dia.

Depois que o computador reconhece o número de inscrição do veículo corretamente e acessa os respectivos dados, uma voz eletrônica fornece os detalhes disponíveis, tais como o nome do dono, se o veículo consta como roubado, se há restrições ao seu uso em estradas, qual o valor do imposto anual, etc..



ESTUDO DE CASO 2

ESCADARIA PARA O CÉU - PARA O COMÉRCIO LEGAL

As entregas de encomendas em tempo real tornaram-se um importante fator de competição e redução de custos nas estratégias de negócios. Como as autoridades alfandegárias vêm respondendo a essa nova tendência?

Ainda nos anos 1970 o serviço sueco de administração de alfândegas criou um sistema por meio do qual os importadores passaram a liberar suas mercadorias nas alfândegas sem ter que submetê-las à inspeção nos armazéns aduaneiros. Bastava que declarassem o conteúdo e valor das importações e os fiscais emitiam as notificações de impostos a pagar. No entanto, ocasional e inesperadamente eram realizadas inspeções.

Este sistema foi agora refinado e informatizado. Com a implementação do sistema computadorizado de liberação alfandegária (TDS), no começo dos anos 1990, a alfândega sueca tornou-se capaz de processar as liberações de mercadorias mais rápida e eficientemente. Atualmente o sistema opera 24 horas por dia, 7 dias por semana e 80 por cento de todas as declarações são feitas eletronicamente sem qualquer papelada. A meta é tornar o fluxo de declarações totalmente eletrônico.

Aproximadamente 60 por cento de todas as importações são processadas automaticamente, sem qualquer interferência das autoridades alfandegárias. Espera-se que, até 2005, 90 por cento de todas as declarações sejam processadas automaticamente. (Nota: este documento foi escrito em 2000.)

Melhores serviços às empresas

Um importante componente do desenvolvimento deste sistema foi o programa de gestão de riscos intitulado “Conceito de Escadaria”. Vários projetos de gestão de riscos foram implementados entre 1996 e 1998. A meta desses projetos era flexibilizar e simplificar as rotinas aduaneiras de modo a fazer as empresas submeterem informações corretas desde o início do trâmite alfandegário. Isto significa que os recursos da alfândega sueca podem ser alocados às áreas nas quais há maiores riscos de irregularidades.

Hoje, graças ao sucesso dos projetos de risco, a alfândega sueca possui um sistema altamente desenvolvido de análise de riscos. Em resumo, a Escadaria é um esquema de rotinas e procedimentos estruturados que permite às empresas influenciar a maneira como os assuntos alfandegários são conduzidos, de acordo com os diferentes programas que asseguram o cumprimento das regulamentações e a manutenção da qualidade. Dependendo dos recursos que a empresa está disposta a oferecer para assegurar a qualidade das suas declarações alfandegárias, serão usados os novos métodos de controle ou os mais tradicionais.

Cinco passos

A Escadaria consiste em cinco passos, sendo os dois primeiros os componentes do programa de garantia de qualidade estabelecido pela alfândegas sueca, enquanto que os passos três e quatro consistem em programas de garantia de qualidade que podem ser individualmente adaptados a cada companhia. O passo cinco envolve a cooperação internacional, de modo que a certificação de qualidade concedida a uma companhia por um país também seja aceita por outros países que participam do sistema.

Mais recursos para inspeções

O sistema é totalmente imparcial e dá a cada companhia flexibilidade para escolher o nível de serviço e previsibilidade que desejar na cadeia de transporte. O nível que será concedido depende da qualidade das rotinas alfandegárias praticadas pela empresa solicitante.

Os novos métodos de trabalho aumentaram a “taxa de autuação” substancialmente. Antigamente as inspeções flagravam apenas 3 % de irregularidades nas importações.

Hoje a “taxa de autuação” já alcança os 20 por cento.